



Forebygging av sult i Niger



Matvaredistribusjon i Niger (Foto; Richard Hanson/Tearfund. Brukt med tillatelse)

Styrker internasjonal humanitær mathjelp
lokale kapasiteter
for forebygging og håndtering av fremtidige matsikkerhetskriser?

Sofie Haugom

Masteroppgave i Samfunnssikkerhet

Universitet i Stavanger

Høsten 2013

UNIVERSITETET I STAVANGER

**MASTERGRADSSTUDIUM I
SAMFUNNSSIKKERHET**

MASTEROPPGAVE

SEMESTER: Høsten 2013

FORFATTER: Sofie Haugdom

VEILEDER: Ketil Fred Hansen

TITTEL PÅ MASTEROPPGAVE: Forebygging av sult i Niger.

Styrker internasjonal humanitær mathjelp lokale kapasiteter for forebygging og håndtering av fremtidige matsikkerhetskriser?

EMNEORD/STIKKORD:

Matsikkerhetskriser, lokale kapasiteter, nødhjelp, WFP, Niger, katastroforebygging, krisehåndtering.

SIDETALL: Kappe: 28 sider. Artikkel: 18 sider.

STAVANGER: 5. november 2013

Forord:

Første gang jeg møtte opp på kontoret til min veileder hadde jeg en plan om å redde verden. Denne planen har blitt en smule moderert underveis og forhåpentlig erstattet med en mer ydmyk holdning til hva som er mulig, ...i alle fall med en masteroppgave. Men jeg er fortsatt overbevist om at vi alle kan gjøre vårt for å kjempe mot urettferdighet og ulikhet i verden. Uansett hvor den måtte befinne seg. I rike Norge eller i fattige Niger. Som Edmund Bruke sier; «Det eneste som trengs for at det onde skal seire er at de gode menneskene ikke gjør noe». Mitt håp er å få være en av de som gjør noe.

Først og fremst vil jeg takke min veileder, Ketil Fred Hansen, for inspirasjon og uvurderlig støtte underveis i arbeidet med oppgaven. Valg av tema, og etter hvert også oppgavens form, har ført meg langt utenfor min egen komfortsone. Der hadde jeg aldri turt å være uten deg Ketil. Takk for at du hadde tro på prosjektet hele tiden, selv når jeg ikke hadde det. Takk for at du har latt meg snuble meg gjennom oppgaven på min måte, og kyndig ledet meg tilbake på rett spor, gang etter gang.

Takk til gode venner som engasjert har deltatt i diskusjoner rundt sult, fattigdom og urettferdighet og gitt nyttige innspill og kommentarer underveis. Jeg ser frem til flere gode diskusjoner i tiden som kommer. En spesiell takk til Axelia Larsen, som har lest korrektur og gitt mange og verdifulle tilbakemeldinger.

Sist, og aller mest, vil jeg takke min mor Ingeborg Haugdom, som har stått urokkelig sammen med meg gjennom disse årene. År der masterstudiet, og denne oppgaven, bare har vært en bagatell mot de utfordringer og begrensninger livet ellers har bydd på. Takk for din tålmodighet, omsorg og kjærighet.

Haugdom, 05.11.2013

Sofie Haugdom

Sammendrag:

Denne oppgaven ser nærmere på hvordan internasjonal humanitær mathjelp påvirker lokale kapasiteter sin evne til å forebygge og håndtere fremtidige matsikkerhetskriser. Oppgaven tar utgangspunkt i den langvarige matsikkerhetskrisen i Niger, og ser nærmere på World Food Program (WFP) sin respons på krisetoppen i 2012. Oppgavens problemstilling er formulert som en påstand; «Internasjonal humanitær mathjelp utnytter i liten grad sitt potensiale til å styrke lokale kapasiteter for forebygging og håndtering av fremtidige matsikkerhetskriser». Formålet med oppgaven er å utdype kunnskap som kan brukes inn i debatten rundt hvordan humanitære responser bedre kan gjennomføres slik at de i tillegg til å redde liv, styrker lokale kapasiteter for kriseforebygging og håndtering.

Det teoretiske utgangspunktet for oppgaven knytter teori og forskning rundt lokale kapasiteter for kriseforebygging og håndtering sammen med matsikkerhet. For å si noe om hvilke kapasiteter som er med på å bestemme matsikkerhet på husholdningsnivå tar jeg utgangspunkt i Sustainable Livelihood Approach. Videre presenteres flere utfordringer knyttet til matnødhjelp sin virkning på lokale kapasiteter. Data til oppgaven er fremkommet gjennom omfattende søk på nettet etter dokumenter med relevans til WFP sin humanitære respons på krisen i Niger i 2012.

Artikkelen analyserer hvordan matnødhjelp distribuert i form av matvarer og/eller kontanter, påvirker tre aspekter ved lokale kapasiteter for kriseforebygging og håndtering; kapasiteter på husholdningsnivå, matmarkeder og matproduksjon. Resultatene viser at kontanter distribuert i krisens mer akutte fase har et stort potensiale for å påvirke husholdningenes kapasiteter negativt, mens matvaredistribusjon ser ut til å ha motsatt effekt. Lokale markeder og matproduksjon synes derimot å styrkes som følge av kontantdistribusjon, spesielt om dette skjer over tid. Når krisens mest akutte fase er over ser det også ut som at kontantdistribusjon kan ha positive effekter på husholdningenes kapasiteter. Vi konkluderer med at lokale kapasiteter til å håndtere fremtidige matsikkerhetskriser kunne vært styrket mer om WFP i større grad hadde brukt matvaredistribusjon i den akutte fasen av krisen, for deretter å gå over på mer kontantdistribusjon under den mer langsiktige rehabiliteringsoperasjonen.

Kappen ser nærmere på selve krisehåndteringen. For å sikre en effektiv forebygging og håndtering av kriser, ansees inkludering av lokale mennesker som vesentlig, fortrinnsvis

gjennom deltagende beslutningsprosesser (Dynes, 1993; Gaillard & Mercer, 2012). I langvarige kriser påvirkes også matsikkerhet av sosiopolitiske årsakssammenhenger, og styrking av demokrati ansees som en forutsetning for å forebygge sult (Sen, 1990). Oppgavens analyse viser at store deler av mannskapet i WFP sin respons på krisen i Niger var internasjonale. Lokale mennesker ble i liten grad trukket inn i deltagende beslutningsprosesser. Og til tross for eksisterende myndighetsstrukturer valgte WFP å bruke INGO'er og NGO'er som implementeringspartnere under nødhjelpsoperasjonen. En økt bruk av myndighetsstrukturer og demokratisk valgte ordførere som implementeringspartnere kunne trolig styrket demokratiet mer. Som en felles konklusjon på artikkel og kappe, indikerer jeg derfor at WFP i liten grad har utnyttet sine muligheter til å styrke lokale kapasiteter for forebygging og håndtering av fremtidige matsikkerhetskriser gjennom sin humanitære respons.

Innhold

1	Introduksjon:	1
1.1	Kriser og krisehåndtering:	1
1.2	Internasjonal humanitær mathjelp:	3
1.3	Oppgavens formål og problemstilling:	3
1.4	Avgrensinger:	4
1.5	Niger:	5
2	Teoretisk perspektiv:	6
2.1	Matsikkerhet:	6
2.2	Lokale kapasiteter:	9
2.2.1	Lokale kapasiteter i krisehåndteringen:	9
2.3	Forskningsspørsmål:	11
3	Metode:	11
3.1	Valg av problemstilling og forskningsspørsmål:	12
3.2	Forskningsstrategi:	12
3.2.1	Valg av case:	13
3.3	Metodeverktøy, datatype og kilde:	14
3.3.1	Dokumentstudie, valg av dokumenter og systematisering av data:	14
3.4	Forskningskvalitet:	16
3.4.1	Reliabilitet	16
3.4.2	Intern og ekstern validitet:	17
3.5	Kritisk refleksjon rundt metode.	18
4	Resultater fra artikkel:	20
5	Diskusjon:	20
5.1	Lokale kapasiteter i krisehåndteringen;	20
5.2	Politiske og sosiale årsaksforhold:	24
6	Konklusjon:	27
	Litteraturliste:	29
	Artikkel:	34
	Vedlegg 1:	59
	Vedlegg 2:	60
	Vedlegg 3:	61
	Vedlegg 4:	62

«Hunger is the most extreme manifestation of poverty and human deprivation. Hunger in a world of plenty is not just a moral outrage; it is an infringement of the most basic of human rights: the right to adequate food” (FAO, 2003a:1).

Forkortelser:

ACAPS	The Assessment Capacities Project by HelpAge International, Merlin and Norwegian Refugee Council.
CAP	Consolidated Appeal Process by OCHA
DFID	United Kingdom Department for International Development
DNPGCA	Dispositif National de prevention et de g�estion des crises alimentaires
DRR	Disaster Risk Reduction
EU	Den Europeiske Union
FAO	Food and Agriculture Organization of the United Nations
FEWSNET	Famine Early Warning Systems Network by USAID
FN	De Forente Nasjoner
HFA	Hyogo Framework for Action
IFCR	The International Federation of Red Cross and Red Crescent Societies
INGO	International Non-governmental Organization
IRIN	Humanitarian News and Analysis by OCHA
ISDR	United Nations International Strategy for Disaster Reduction
NGO	Non-governmental Organization
OCHA	United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs
SAP	Syst�me d’alerte pr�coce. Myndighetene i Niger sitt tidlig varsling system.
SCF	Save the Children Federation
SLA	Sustainable Livelihood Approach
WFP	World Food Program

1 Introduksjon:

Det overordnede perspektivet for denne oppgaven er knyttet til lokale kapasiteter for kriseforebygging og krisehåndtering. I en verden der 870 millioner mennesker mangler tilgang til nok og adekvat mat, har jeg valgt å se nærmere på matsikkerhetskriser (FAO, 2012b). Til tross for tiår med internasjonal mathjelp, både i form av humanitær mathjelp og som langsiktig bistand, har sulten likevel økt med 20 % i Afrika Sør for Sahara (Juma, 2010:11). Dette åpner for spørsmål knyttet til virkninger av mathjelp, og om den er i stand til å styrke lokale kapasiteter sin evne til å forebygge og håndtere fremtidige kriser.

Denne oppgaven ser nærmere på internasjonal humanitær mathjelp gitt inn i en kontekst av kronisk matusikkerhet. Utgangspunktet er World Food Program (WFP) sin respons på matsikkerhetskrisen i Niger i 2012. Arbeidet har resultert i en artikkel som diskuterer hvordan distribusjon av matvarer og/eller kontanter under en matsikkerhetskrise, påvirker lokale kapasiteter til å forebygge og håndtere fremtidige matsikkerhetskriser. I denne kappen utvider jeg diskusjonen knyttet til disse lokale kapasitetene. Jeg diskuterer først bruk og styrking av lokale ressurser i den internasjonale krisehåndteringen, for deretter å analysere virkninger av internasjonal humanitær mathjelp på sosiale og politiske årsaksforhold.

For å danne en ramme rundt oppgaven og artikkelen, vil jeg her gi en kort innføring i hvordan synet på kriser og krisehåndtering har utviklet seg. Jeg vil også gi en kort innføring i hvordan synet på mathjelp i en kronisk matusikkerhetskontekst har endret seg.

1.1 Kriser og krisehåndtering:

Synet på hvordan kriser og katastrofer oppstår og utvikler seg har vært i sterk endring. Mens man tidligere skilte mer klart mellom natur- og menneskeskapte katastrofer, har det nå vokst frem et nytt paradigme der man ser på kriser og katastrofer som et resultat av menneskelige, sosiale, økonomiske og politiske prosesser. Selv om den utløsende faktoren ofte er en naturlig hendelse som et jordskjelv eller tørke, utvikler dette seg først til en katastrofe når menneskers liv og livsgrunnlag ødelegges (Aven et al., 2004; Dynes, 1993; Gaillard & Mercer, 2012; Rosenthal et al., 2001). I vår globaliserte tidsalder blir det å finne svar på hvorfor katastrofer oppstår en stadig mer sammensatt utfordring. Akutte katastrofer oppstår fortsatt oftest lokalt, men årsaken til at de oppstår har ofte komplekse transnasjonale sammenhenger og konsekvensene strekker seg ofte langt ut over nasjonalstaten. Av den grunn blir globale

politiske, økonomiske og sosiokulturelle forhold en stadig mer nødvendig del av katastrofeforståelsen (Rosenthal et al., 2001). Begrepene krise og katastrofe benyttes gjerne om hverandre (EU, 2006), noe jeg også vil gjøre i denne oppgaven.

Sammen med en endret forståelse for hvordan kriser oppstår og utvikler seg, har også synet på hvordan kriser kan forebygges og håndteres endret seg. Katastroferisiko er sannsynligheten for at noe skal skje i fremtiden, som når det skjer fører til tap i form av liv, livsgrunnlag, eiendeler og tjenester i et samfunn (ISDR, 2009). Katastroforebygging (DRR) handler om å jobbe systematisk for å redusere risiko og styrke evnen samfunnet har til å forutse og hindre at katastrofer oppstår. Det innebærer også å planlegge for å redusere konsekvenser og sikre en effektiv respons når hendelser likevel skjer (Aven et al., 2004; ISDR, 2009). FN har i den senere tid lagt stor vekt på å utvikle arbeidet med å bygge katastrofereduserende tiltak inn i nasjonale og internasjonale organisasjoner sin virksomhet. Tiåret 1990 til 2000 ble av FN utropt til «The International Decade of Natural Disaster Reduction». En viktig målsetning med dette fokuset var å bidra til å øke hvert land sin kapasitet til å forebygge og minimere effekter av katastrofer. Et spesielt fokus ble lagt på utviklingsland i så henseende (UN, 1987). I 1999 opprettet FN et eget organ, United Nations International Strategy for Disaster Reduction (ISDR) som skulle jobbe med katastrofereduserende strategier, både innenfor og utenfor FN systemet. I 2005 utviklet ISDR et verktøy som skal hjelpe nasjoner og organisasjoner med å bygge katastrofereduserende tiltak inn i sine aktiviteter; «Hyogo Framework for Action 2005-2015; Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters» (HFA). Viktige byggeklosser i alle disse tiltakene er forebygging og det å utvikle motstandsdyktighet mot fremtidige katastrofer lokalt. Kapasitet og kapasitetsbygging på lokalt nivå er sentrale faktorer i dette, noe som også innebærer å involvere lokale kapasiteter i forebyggende planlegging og katastrofehandtering (ISDR, 2007; Twigg, 2004, 2007). Ifølge ISDR handler DRR i første omgang om mer langsiktig arbeid, men de påpeker at man allerede i nødhjelpsarbeid kan begynne å legge grunnlaget for mer langsiktige aktiviteter (ISDR, 2010). Twigg påpeker også potensialet for å involvere DRR initiativer i alle deler av bistands- og nødhjelpsarbeid (Twigg, 2004). Vi ser nå at flere internasjonale humanitære aktører, eksempelvis WFP, FAO og IFRC, inkluderer og utvikler egne strategier for nettopp DRR i sine operasjoner (FAO, 2011; IFRC, 2009; WFP, 2011c).

1.2 Internasjonal humanitær mathjelp:

Den klassiske tilnærmingen til håndtering av kronisk matusikkerhet, har vært å øke matproduksjon gjennom jordbruksutvikling. Skulle matusikkerheten likevel periodevis nå et slikt omfang at den defineres som en krise eller katastrofe¹, avhjelpes dette gjennom livreddende humanitær nødhjelp (Maxwell et al., 2012). Den internasjonale responsen har følgelig vært delt mellom nødhjelp og bistand. Dette har vist seg å være en svært uhensiktsmessig inndeling når man forholder seg til langvarige kriser. Kriser som bølger med varierende intensitet over flere år, og der matusikkerheten også i normalår kan være så høy at skillet mellom krise og normalsituasjon viskes ut (Duffield, 2001; Flores et al., 2005; Rosenthal et al., 2001). I slike kontekster er sårbarheten så stor at en krise kan reversere mange år med utviklingsarbeid (Gubbels, 2011).

De siste tiår har det vært økende fokus på disse glidende overgangene mellom krise og normalsituasjon og på behovet for å adressere og styrke langvarig matsikkerhet også under kortvarige nødhjelpsoperasjoner (Anderson, 1999; Baro & Deubel, 2006; Buchanan-Smith & Jaspars, 2007; Flores et al., 2005; Ojaba et al., 2002; Pingali et al., 2005). Flere store internasjonale humanitære aktører har derfor utviklet strategier for å minske gapet mellom nødhjelp og bistand. WFP gjennom det de kaller en «twin-track» tilnærming. De har utviklet en egen rehabiliteringsoperasjon, som kan vare opp mot 3 år. Denne humanitære operasjonstypen er ment å avløse den mer kortvarige nødhjelpsoperasjonen, som sjelden varer mer enn 12 måneder, og bygge bro mellom nødhjelp og bistand (UN, 2013; WFP, 2002, 2013). Men fortsatt er internasjonal håndtering av matusikkerhet for det meste todelt. Og kortsiktig nødhjelp tar ofte lite hensyn til denne hjelpens virkninger på langsiktig matsikkerhet (Maxwell et al., 2012).

1.3 Oppgavens formål og problemstilling:

Oppgavens formål er å bidra til å belyse noen uuntenderte konsekvenser av internasjonal humanitær mathjelp gitt i en kontekst av kronisk matusikkerhet, og å diskutere hvordan disse kan antas å påvirke lokale kapasiteter til å håndtere kriser og sjokk i fremtiden. Jeg har valgt å formulere problemstillingen som danner bakgrunn for det videre arbeidet som en påstand:

¹Lenge har det ikke vært noen entydig internasjonal enighet om når kronisk matusikkerhet utvikler seg til en krise eller sultkatastrofe. Som et forsøk på å gjøre noe med dette har flere store internasjonale humanitære aktører nå gått sammen om å utvikle et system; Integrated Food Security Phase Classification (IPC), med klare kriterier og grenseverdier som skiller generell matusikkerhet fra ulike typer kriseomfang. Begrepet sultkatastrofe brukes om de mest alvorlige matsikkerhetskrisene (IPC Global Partners, 2008).

Internasjonal humanitær mathjelp utnytter i liten grad sitt potensiale til å styrke lokale kapasiteter for forebygging og håndtering av fremtidige matsikkerhetskriser.

1.4 Avgrensinger:

Jeg har i denne oppgaven valgt å ta utgangspunkt i en langvarig krise. Hart og Boin påpeker at sult og matsikkerhetskriser oftest befinner seg blant denne typen kriser (Rosenthal et al., 2001:32). Langvarige kriser kjennetegnes ved sin sosiopolitiske karakter, og krever i stor grad humanitære responser som er fleksible og evner å trekke langsiktige kapasitetsbygging inn i livreddende nødhjelpsresponser (Flores et al., 2005; Hemrich, 2005; Maxwell et al., 2012).

Jeg har valgt å ha hovedfokus på den humanitære delen av internasjonal mathjelp, noe som i denne oppgaven innbefatter både nødhjelps- og rehabiliteringsoperasjoner.² Dette valget er gjort på bakgrunn av at en stadig større del av den internasjonale mathjelpen går til humanitære aksjoner. Samtidig som den totale internasjonale mathjelpen ble redusert med 15 prosent fra 1998 til 2008, økte den humanitære delen av denne fra 38 % til 66 % (Harvey et al., 2010:10). Det blir derfor svært viktig hvordan denne delen av mathjelpen bygger opp under lokale ressurser i langvarige kriser.

Jeg har valgt å begrense oppgaven til å se på én internasjonal humanitær aktør; WFP. En stadig større del av den internasjonale mathjelpen distribueres gjennom nettopp WFP. I 2007 utgjorde WFP sin andel av all internasjonal mathjelp 55 % (Clapp, 2012:28). I Niger i 2012 stod WFP for distribusjon av 70 % av all matnødhjelp på landsbygda (WFP, 2012d). WFP er også en FN organisasjon. Dette skaper forventninger om en sterk forankring av HFA strategien og målet om å utvikle motstandsdyktighet mot fremtidige katastrofer på lokalt nivå (ISDR, 2007, 2010, 2011, 2012).

Som «lokalt nivå» har jeg tatt utgangspunkt i både nasjonalt og lokalsamfunnsnivå. Å også velge nasjonalt nivå som lokalt nivå er naturlig ut fra et samfunnssikkerhetsperspektiv der man vektlegger håndtering av katastrofer på lavest mulig nivå. Internasjonal bistand til krisehåndtering kommer da først inn i bildet når landets egne myndigheter ikke klarer å

² Den resterende delen av internasjonal mathjelp kategoriseres vanligvis som mer langsiktige utviklingsprogrammer og som prosjekthjelp (Harvey et al., 2010). Begrepet matnødhjelp brukes i denne oppgaven om den humanitære delen av mathjelpen, mens begrepet mathjelp inkluderer både matnødhjelp og mathjelp gitt i mer langsiktige utviklingsprogrammer og prosjekter.

håndtere katastrofen (Aven et al., 2004; Renn, 2008; Rosenthal et al., 2001; Schneider, 1995). En tilnærming som også er i tråd med intensjonene i HFA strategien (ISDR, 2007).

1.5 Niger:

I denne oppgaven har jeg valgt å se nærmere på WFP sine humanitære operasjoner i Niger. Jeg mener Niger er spesielt interessant når jeg ønsker å se nærmere på langvarige matsikkerhetskriser, der sosiale og politiske årsakssammenhenger er involvert, og der responsen fra internasjonale humanitære aktører fordrer tiltak ut over ren livredding om man skal oppnå matsikkerhet på sikt. Flere humanitære aktører har også vært tilstede i landet over flere år (OCHA, 2013). I tillegg er Niger dagsaktuell med sin krisetopp i 2012. Denne krisetoppen danner utgangspunkt for analysene i denne oppgaven.

Niger er en marginalisert stat. FN rangerer Niger som det nest minst utviklede landet i verden, og den nest mest sårbare nasjonen overfor naturkatastrofer (BEH, 2011; UNPD, 2011). Siden 2000 har Niger hatt fire store tørkekatastrofer og enda flere flomkatastrofer (ACAPS, 2012). Krisebilde som avtegner seg i Niger er komplekst. Selv om katastrofer i hovedsak utløses av flom og tørke, inneholder de en stor grad av sosiopolitiske årsakssammenhenger (Michiels et al., 2012; Rajak, 2011). Etter et militærkupp i 2011, fikk Niger en demokratisk valgt president. Men landet har en svak stat, dårlig økonomi og utfordringer knyttet til korrupsjon (Coleman, 2012; ICG, 2013). Ytringsfrihet, organisasjonsfrihet og mulighet for politisk opposisjon har vært svært begrenset det siste tiåret. Hele området er også preget av politiske uroligheter (Freedom House, 2013). Nær halvparten av det nasjonale budsjettet i Niger er finansiert av donorer og også i normalår mottar landet mathjelp fra det internasjonale samfunn (CIA, 2012; OCHA, 2013).

Det er stor forskjell på fattig og rik i Niger og spesielt nomader har historisk vært en marginalisert gruppe (Gubbels, 2011). Vi ser nå økte spenninger og voldelige sammenstøt mellom bofaste bønder og nomadiske gjetersamfunn i kampen om beite og vann, spesielt på grensen mot Mali og Burkina Faso (IDMC, 2011). Elite og marginaliserte har historisk vært avhengige av hverandre; eliten av arbeidskraft og de marginaliserte av tradisjonelle sikkerhetsnett fra eliten i krisetider (Hansen, 2013; Maxwell & Devereux, 2005). Men gjennom generasjoner har de fattige jordbrukerne i Niger mistet stadig mer land til de rike, en tendens som akselererer i krisetider, og øker skillet mellom fattige og rike (SCF, 2009). Lokalt finner vi både tradisjonelle og demokratiske politiske strukturer. Disse ledes av

henholdsvis høvdinger og ordførere. Høvdingene kommer fra den tradisjonelle rike jordbrukseliten, mens ordførerne er demokratisk valgte (Aboubacar, 2013; Gnoumou & Bloch, 2003). Da det er et krav at ordførere må kunne lese og skrive, kommer disse fra den utdannede delen av befolkningen. I Sahel var det opprinnelig underklassen som ble gitt utdanning og satt inn som administratorer og ledere under kolonitiden. Dette har ført til en maktkonflikt mellom klassene som fortsatt er del av konfliktbildet i Niger (Hansen, 2013).

Niger er en demokratisk republikk med flerpartisystem og frie valg (CIA, 2012). Men nå kan det stilles spørsmålsteget ved hvor demokratiske de demokratiske regimene i Afrika egentlig er. De fleste Afrikanere opplever at de ikke har noen reell politisk innflytelse, og myndighetene er ikke alltid like interessert i å adressere de marginaliserte sine behov (Hansen, 2010). Staten mangler også ofte legitimitet i store deler av befolkningen (Herbst & Mills i Hansen, 2013:275). Som en motvekt mot en svak stat, som ikke evner eller vil gi sine innbyggere det de trenger, har det vokst frem en kultur der NGO'er opprettes for å fremskaffe de godene staten ikke gjør. Disse NGO'ene er blant annet avhengige av almisser fra den tradisjonelt rike jordbrukseliten, som på sin side styrker sin maktposisjon ved å yte en slik hjelp. NGO'ene jobber heller ikke alltid sammen med staten for å fremme alternative politiske løsninger, men har snarere ofte blitt en konkurrent til staten ved å frembringe alternative karriereveier. På disse måtene svekkes demokratiet og staten ytterligere (Hansen, 2013).

2 Teoretisk perspektiv:

Utgangspunktet for denne oppgaven er en hypotese der internasjonale humanitære aktørers bidrag til å styrke lokale kapasiteter sin evne til å forebygge og håndtere fremtidige kriser trekkes i tvil. Jeg vil her først gi en innføring i forskning og teori som sier noe om hva som er med på å bestemme husholdningers grad av matsikkerhet i en kontekst av kronisk matusikkerhet. Det videre teoretiske perspektivet knyttet til lokale kapasiteter, katastroforebygging og lokal krisehåndtering knytter temaet matsikkerhet opp mot samfunnssikkerhet. Dette perspektivet ble valgt ut i fra ønske om å fremskaffe kunnskap som kan bidra til å styrke disse kapasitetene og derigjennom forebygge matsikkerhetskriser på sikt. For en utfyllende presentasjon av anvendt teori viser jeg også til artikkelen.

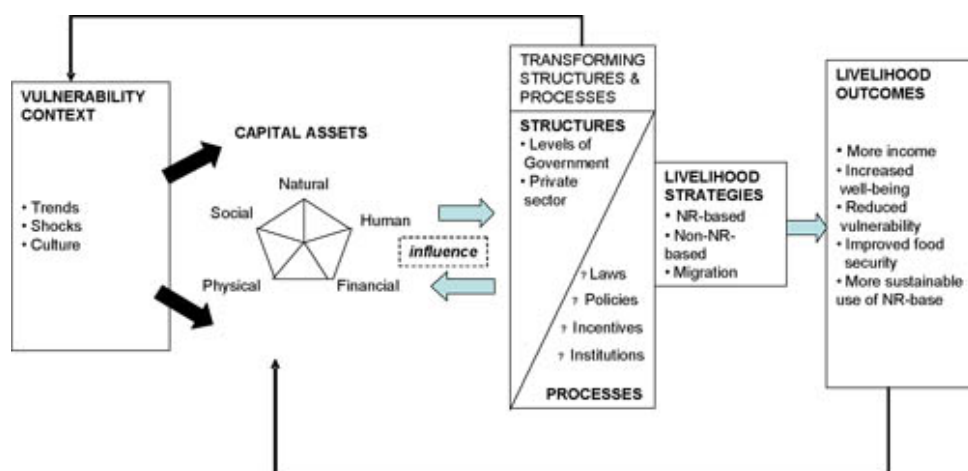
2.1 Matsikkerhet:

For å vite hvordan man best kan bygge lokale kapasiteter for matsikkerhet, trenger man å vite noe om hva matsikkerhet består av. Forståelsen av hva som skaper sårbarhet overfor sult har

endret seg fra et ensidig fokus på mengde mat tilgjengelig i et område (Malthus, 1926), til en økt fokus på at matsikkerhet også handler om husholdninger og enkeltindividers tilgang til denne maten (Maxwell & Devereux, 2005; Sen, 1976, 1981). I denne oppgaven har jeg valgt å ta utgangspunkt i World Food Summit sin definisjon av matsikkerhet (FAO, 1996:2):

«Food security exists when all people, at all times, have physical and economic access to sufficient safe and nutritious food that meets their dietary needs and food preferences for an active and healthy life”.

Dette er en ambisiøs definisjon som inneholder fire sentrale aspekter ved matsikkerhet; at mengde mat tilgjengelig er tilstrekkelig, at den enkelte faktisk har tilgang til denne maten, at den enkelte ernæringsmessig klare å utnytte maten og at mattilgangen er stabil og tilstrekkelig over tid. (FAO, 2012a). For å fremstille kompleksiteten knyttet til matsikkerhet har Sustainable Livelihood Approach (SLA) vokst frem. SLA bygger videre på Amartya Sen sitt forskningsarbeid fra India, og er en tilnærming som av mange aktører ansees som den mest passende for en krisehåndtering der man ønsker å oppnå både kort- og langsiktig matsikkerhet (Carney, 1999; Farrington, 2001; Lautze & Raven-Roberts, 2006).



Figur 1; DFID Sustainable Livelihood Framework (Carney, 1998)

Modellen tar utgangspunkt i husholdningsnivået og ser på hvilke aktiva menn og kvinner har tilgjengelig for å skaffe seg mat; sosial, fysisk, finansiell, menneskelig og naturlig kapital. SLA setter så disse kapasiteter inn i en større sårbarhetskontekst, der sosiale, politiske og økonomiske dimensjonene er med på å bestemme hvilke strategier en husholdning kan benytte for å skaffe seg mat til overlevelse (Carney, 1998; Farrington, 2001; Swift &

Hamilton, 2001). Det er flere utfordringer knyttet til denne konteksten når det gjelder langvarige kriser. Langvarige kriser defineres av Flores et al. som (Flores et al., 2005:25):

«...situations in which large sections of the population face acute threats to life and livelihoods over an extended period (years or even decades), with the state and other governance institutions failing to provide adequate levels of protection or support”.

Disse krisene kjennetegnes ved sin sosiopolitiske karakter. Konflikt og ulike former for undertrykking og vold er ofte involvert, sammen med klima og økonomiske faktorer (Lautze & Raven-Roberts, 2006). I denne konteksten finner man ofte en negativ utvikling av husholdningenes kapasiteter hos de mest sårbare. Gjeldbyrden øker fra krise til krise, husdyrbestanden eroderer og jord blir solgt for å skaffe mat (Gubbels, 2011; Maxwell et al., 2012; Maxwell & Devereux, 2005). Den kapitalen som finnes i sosiale sikkerhetsnett bryter ofte sammen når krisens omfang øker og tradisjonelle sikkerhetsnett mellom elite og marginaliserte kan endog utvikle seg til å bli undertrykkende og utnyttende (Davies, 1994; Maxwell & Devereux, 2005). Suverenitetsprinsippet i internasjonal lov, gjør landets myndigheter ansvarlige for å dekke innbyggernes behov (Steiner et al., 2007). Men i langvarige kriser finner vi ofte myndigheter som mangler kapasitet, eller er uvillige, til å fremme en politikk som forsørger innbyggernes grunnleggende behov, samtidig som marginaliserte grupper mangler nødvendig politisk innflytelse. Dette er forhold som sjelden problematiseres i internasjonal krisehåndtering (de Waal, 1997; Duffield, 2001; Flores et al., 2005; Keen, 2008b; Lautze & Raven-Roberts, 2006; Maxwell et al., 2012; Pingali et al., 2005). Ved å unnlate å ta hensyn til den sosiopolitiske konteksten som hjelpen gis inn i, kan man ende opp med å forsterke forhold som opprettholder matusikkerhet for marginaliserte grupper (Anderson, 1999; Flores et al., 2005).

Ifølge Amartya Sen finnes det ikke sult i demokratier. I et politisk system med en fri presse, periodiske valg og en aktiv opposisjon, «no government can escape severe penalty if it delays preventive measures and permits a real famine to occur» (Sen, 1990:106). De Wall er ikke helt enig med Sen og påpeker at sult også kan skyldes manglende kapasitet hos myndigheter. Politikere, også i demokratier, vil heller ikke alltid ivareta behovene til de mest marginaliserte (de Waal, 1997). Neumayer og Plümer viser hvordan demokratier er mest effektive til å forebygge sult når en betydelig andel av befolkningen sulter (Neumayer & Plümer, 2009). Men til tross for kritikk står Sen sin teori i hovedsak ubestridt (Rubin, 2009). Myndighetenes

respons på akutt nød i befolkningen, henger ofte sammen med hvor mye press som pålegges dem (Sen, 1999). Ansvarsstilling av myndigheter er derfor essensielt om man ønsker å oppnå matsikkerhet i en kontekst av kronisk matusikkerhet. Men en slik ansvarsstilling blir først effektiv når den kommer fra gressrotnivå, ved at innbyggere krever sin rett til mat overfor myndighetene (de Waal, 1997; Sen, 1981). I langvarige kriser finner vi også ofte at tilliten til lokale og nasjonale institusjoner forvitrer. Praksis viser at det å bygge opp igjen denne legitimiteten også er noe som i stor grad må komme nedenfra i et samfunn (Flores et al., 2005).

2.2 Lokale kapasiteter:

Et robust samfunn kjennetegnes ved sin evne til å opprettholde viktige samfunnsfunksjoner, som det å brødfø sin befolkning, selv om det blir utsatt for påkjenninger som eksempelvis jordskjelv, flom og tørke (Rosenthal et al., 2001). Den kapasitet et samfunn har for å oppnå dette defineres av ISDR som:

“The combination of all the strengths, attributes and resources available within a community, society or organization that can be used to achieve agreed goals.” (ISDR, 2009:4):

Kapasitet kan inkludere infrastruktur, fysiske midler, institusjoner, sosiale mestringsstrategier, lederskap og organisering. I katastroforebyggende arbeid er målet med kapasitetsbygging å styrke de evner som gjør at et individ, en organisasjon, et system eller et samfunn kan fungere effektivt selv om det blir utsatt for påkjenning og hendelser (CaDRI, 2011; ISDR, 2009).

Katastrofers omfang henger sammen med hvilke ressurser og kapasiteter et samfunn, og dets innbyggere, har å møte katastrofer med. Dess færre ressurser, dess større sårbarhet og omfang. (Anwar, 2008; FAO, 2002; Maxwell & Devereux, 2005; Sen, 1981). Derfor blir også generell utvikling viktig som katastroforebygging for marginaliserte utviklingsland (UNDP, 2012). Ovenfor så vi på hvilke ressurser som er med på å avgjøre matsikkerhet på husholdningsnivå. Her vil jeg gå nærmere inn på selve krisehåndteringskapasiteten. I denne oppgaven bruker jeg begrepene lokale ressurser og lokale kapasiteter om hverandre.

2.2.1 Lokale kapasiteter i krisehåndteringen:

Krisehåndtering defineres av ISDR som:

The systematic process of using administrative directives, organizations, and operational skills and capacities to implement strategies, policies and improved coping capacities in order to lessen the adverse impacts of hazards and the possibility of disaster (ISDR, 2009:10).

En ovenfra og ned krisehåndtering har vist seg å være lite hensiktsmessig i en kontekst med kronisk sårbarhet (Fordham & Gupta, 2011). De som er nærmest problemet er oftest de som har best kunnskap om løsninger, og beslutninger som fattes på lavest mulig nivå gir den raskeste og mest fleksible krisehåndteringen (Dynes, 1993; Helsloot & Ruitenbergh, 2004; Murshed, 2003). Også fungerende lokale institusjoner har vist seg å være sentralt om responsen skal være så effektiv som mulig (Davies, 1994; Maxwell & Devereux, 2005). Denne kunnskapen har gjort at synet på hvordan man skal drive nødhjelp har endret seg. Fra å se på katastroferammede som hjelpeløse offer med behov for ekstern livredning, er nå fokus rettet mot hvordan man kan styrke disse nasjonale og lokale ressursene til å takle nye kriser og katastrofer i fremtiden (FAO, 2003b; ISDR, 2007; Manyena, 2006; Twigg, 2007; WFP, 2011c). Internasjonal humanitær bistand skal først være nødvendig når nasjonale og lokale kapasiteter ikke kan eller vil hjelpe (Schneider, 1995; Utenriksdepartementet, 2007). Bare gjennom å bygge krisehåndtering på lokale kapasiteter, og å utvikle robusthet på lavest mulig nivå, kan man redusere behovet for internasjonal nødhjelp i katastrofesituasjoner (Dynes, 1993; Helsloot & Ruitenbergh, 2004; Murshed, 2003).

Lokale mestringsstrategier har vært i bruk fra lenge før internasjonal nødhjelp ble et fenomen, og i langvarige matsikkerhetskriser ser vi at lokalsamfunn har utviklet egne strategier for å maksimere forholdet mellom kortvarig livredning og langsiktig levebrødsbeskyttelse (Davies, 1996; Gubbels, 2011). Om kriseresponser skal lykkes med å møte behovene til lokale mennesker, er det viktig å komplementere disse strategiene. Dette krever desentraliserte og deltagende beslutningsprosess. Likevel tenderer internasjonale humanitære operasjoner mot å marginalisere disse kapasitetene (de Waal, 1989; Gaillard & Mercer, 2012; Gubbels, 2011; Polman, 2010; Scharffscher, 2010). Lokal humanitær implementeringskapasiteter blir gjerne undervurdert eller forbigått (Davies, 1994; Kruke, 2010; Scharffscher, 2011). I matsikkerhetskriser finner vi også ofte en separasjon mellom de som bidrar med rådata inn i tidlig varslingsystemene og de som analyserer og bruker rådata til å bestemme respons på krisen. De menneskene som lever i og opplever krisen, reduseres på denne måten til intervjuobjekter. Slik mister lokalsamfunn den kapasitetsbygging og kunnskapsutvikling som

ligger i nettopp det å delta i bearbeiding av rådata og utarbeiding av beslutninger knyttet til respons (Davies, 1994; Maxwell & Devereux, 2005).

Langvarige kriser har underliggende sosiopolitiske årsakssammenhenger. Dette gjør at krisen ofte endrer karakter gjennom forløpet, noe som skaper behov for inngående kjennskap til lokale forhold, fortløpende evalueringer og fleksible humanitære responser om man ønsker å styrke lokale kapasiteter. Hos mange humanitære aktører er evalueringer mangelfulle og fleksibilitet en utfordring (Doornbos, 2006; Flores et al., 2005; Lautze & Raven-Roberts, 2006; Maxwell et al., 2012). Også en utstrakt bruk av internasjonalt personale, med høy turnover, er uhensiktsmessig i så henseende. Dette reduserer personalets kontekstspesifikke kunnskaper. Noe som gjør det vanskeligere å forstå og ta hensyn til den lokale konteksten, samtidig som responser ofte reduseres til lite egnede blåkopitilnærminger (Flores et al., 2005; Maxwell et al., 2012).

2.3 Forskningsspørsmål:

Den teoretiske bakgrunnen for denne oppgaven viser hvordan ulike former for lokale kapasiteter er av avgjørende betydning for å utvikle lokal matsikkerhet. Vi har også sett at internasjonale humanitære operasjoner, ut over en ren livreddende effekt, vil påvirker lokale kapasiteter på ulike måter. For å styrke eller svekke min påstand, har jeg valgt å analysere nærmere hvordan disse kapasitetene påvirkes av hva som gis og hvordan dette gjøres.

Artikkelen ser nærmere på mathjelp gitt i form av kontanter og matvarer og søker å svare på følgende forskningsspørsmål:

1. Hvordan påvirker humanitær mathjelp, gitt i form av kontanter eller matvarer, husholdningers kapasiteter knyttet mot fremtidig matsikkerhet?
2. Hvordan påvirker humanitær mathjelp, gitt i form av kontanter eller penger, utvikling av lokale kapasiteter knyttet til markeder og matproduksjon?

I denne kappen utvider jeg diskusjonen og ser nærmere på virkninger av hvordan hjelpen gis. Sentrale forskningsspørsmål er her:

3. Hvordan inkluderes lokale ressurser i den internasjonale krisehåndteringen?
4. Hvordan påvirker internasjonal matnødhjelp lokale sosiale og politiske årsaksforhold?

3 Metode:

Samfunnsforskning handler om å besvare utviklede forskningsspørsmål om forskjellige samfunnsfenomen. Forskningsdesignet er en overordnet plan for hvordan en skal svare på

disse spørsmålene og referer til prosessen som kobler sammen forskningsspørsmålene, empiriske data og forskningskonklusjonene. Blaikie hevder at mulighetene for en vellykket besvarelse vil være begrenset uten en slik plan (Blaikie, 2000). Samtidig vil en eksplisitt redegjørelse for forskningsdesignet gjøre det mulig for andre å vurdere og kontrollere de resultatene en kommer frem til. Slik styrkes troverdighet og et gyldig resultat knyttet til undersøkelsen (Jacobsen, 2005). Jeg vil i det følgende gjøre rede for designet denne oppgaven bygger på, vurdere validitet og reliabilitet og foreta kritiske refleksjoner rundt mine valg.

3.1 Valg av problemstilling og forskningsspørsmål:

Valg av problemstilling og forskningsspørsmål er sentrale deler av forskningsdesignet, og danner grunnlaget for de videre valgene i designet av studien (Blaikie, 2000). Utgangspunktet for denne oppgaven har vært et ønske om å få en dypere forståelse av hvorfor så mange tiår med internasjonal mathjelp ikke synes å ha redusert faren for nye matsikkerhetskriser i mange land i den fattige delen av verden. Å komme frem til en problemstilling og presise forskningsspørsmål har vært en lang prosess, der min egen forforståelse av fenomenet, en grundig litteraturgjennomgang rundt temaet og innhenting av teori og forskning har vært sentrale deler av prosessen. Ut fra dette valgte jeg til slutt å formulere problemstillingen som en hypotese der jeg påstår at internasjonal humanitære mathjelp i liten grad bidrar til å styrke lokal matsikkerhet. Oppgavens formål handler om å bruke teori og tidligere forskning på et empirisk materiale, for å diskutere hvilken virkning internasjonale humanitære operasjoner har på lokal matsikkerhet. Jeg ønsker på den måten å utdype kunnskap som kan brukes inn i debatten rundt hvordan operasjonene bedre kan gjennomføres på en måte som styrker lokale kapasiteter til å håndtere fremtidige matsikkerhetskriser. Blaikie benevner denne type forskning som anvendt forskning (Blaikie, 2000). Prosessen ledet til slutt frem til fire konkrete forskningsspørsmål som alle har form av «hvordan» spørsmål (se avsnitt 2.3). To av dem analyserer hvordan matnødhjelpens form påvirker lokal kapasitet på husholdningsnivå, matmarkeder og matproduksjon. Det tredje er knyttet til hvordan humanitære aktører inkluderer og styrker lokale kapasiteter til krisehåndtering og forebygging, mens det siste ser på mer vidtrekkende virkninger på underliggende sosiale og politiske årsaksforhold.

3.2 Forskningsstrategi:

I denne studien har jeg valgt å ta utgangspunkt i bestemte teorier, forskning og antagelser knyttet til det problemområdet jeg valgte å se nærmere på. Deretter har jeg anvendt disse etablerte kunnskapene på et empirisk materiale for å svare på min problemstilling og

forskningsspørsmål. Dette betegnes som en deduktiv forskningsstrategi (Blaikie, 2000). Jeg valgte denne tilnærming da jeg hadde et ønske om å utdype etablerte kunnskaper og skaffe tilveie nye erkjennelser rundt humanitære operasjoners virkninger på lokale kapasiteter. Ved å bruke en deduktiv forskningsstrategi på empirien, ville jeg så styrke eller svekke hypotesen som er utledet fra det eksisterende teori- og forskningsmaterialet.

Min studie omhandler humanitære aktørers virkning på lokale forhold. Forhold som består av komplekse årsakssammenhenger, der konteksten er av avgjørende betydning for disse sammenhengene. Ifølge Yin er det å velge casestudie en forskningsstrategi som er å foretrekke nettopp når man utforsker komplekse fenomener og ønsker å se disse i lys av sin kontekst (Yin, 2009). Jeg valgte derfor casestudie som forskningsstrategi for denne oppgaven. Yin påpeker videre at det kan være rasjonelt å velge singel-case studier når man ønsker å teste hypoteser, undersøke en typisk case og når man ønsker å avsløre eller åpenbare forhold ved virkeligheten (Yin, 2009). Med bakgrunn i alle disse rasjonalene valgte jeg å se på en enkelt case; WFP sine humanitære operasjoner i Niger i 2012.

3.2.1 Valg av case:

Jeg har i avsnitt 1.5 gitt en innføring i valg av Niger som case. Når det gjelder den videre spissingen av casen, til å se på WFP sine operasjoner i Niger i 2012, har jeg i avgrensingene i avsnitt 1.4, fremhevet at WFP er en meget sentral aktør innen internasjonal humanitær matnødhjelp. Videre har WFP vært en sentral organisasjon i den humanitære CAP-prosessen i Niger i mange år (OCHA, 2013). WFP er også en av flere INGO'er som har satt fokus på katastrofeforebygging, styrking av lokale kapasiteter og det å koble sammen nødhjelp og bistand. I tillegg har WFP kommet langt med å implementere kontantoverføringer som en form for mathjelp (WFP, 2006, 2009, 2011c, 2012e; WFP/FAO, 2009). Under krisen i Niger i 2012, hadde WFP to ulike humanitære operasjoner i landet; en nødhjelpsoperasjon, med hovedfokus på å redde liv, med 6 måneders varighet (WFP, 2012d) og en rehabiliteringsoperasjon, med fokus på å rehabilitere samfunnet etter krisen. Denne var pågående som en rehabiliteringsoperasjon etter krisen i 2010 og var i utgangspunktet planlagt å vare ut 2012, men ble siden forlenget (WFP, 2011a, 2012b, 2012c). Jeg anså derfor WFP, og dens operasjoner i Niger, for å være velegnet som case, når jeg ønsket å se på virkninger av humanitære operasjoner på lokale kapasiteter i langvarige matsikkerhetskriser.

3.3 Metodeverktøy, datatype og kilde:

Bakgrunnen for min problemstilling var et ønske om å forstå bedre hvordan humanitære aktørers operasjoner virker på lokale ressurser. Det har ikke vært et mål å gjøre dataene om til kvantifiserbar statistikk for å si noe om utbredelse, men å utdype forståelse rundt sammenhenger i en gitt kontekst. Det ble derfor naturlig å benytte kvalitativ metode som verktøy da denne metodeformen er mer opptatt av å belyse og forstå (Jacobsen, 2005). De mest brukte teknikkene for å samle inn kvalitative data er intervju, observasjon og dokumentanalyse (Blaikie, 2000). Da jeg selv ikke hadde mulighet til å reise til Niger, valgte jeg å bruke dokumentanalyse for å besvare min problemstilling. En av fordelene med å bruke dokumentanalyse var at det gjorde det mulig for meg å skaffe tilveie data fra et relativt stort geografisk område i løpet av forholdsvis kort tid. Blaikie påpeker da også at nettopp tidsbesparelser en stor fordel med dokumentstudier (Blaikie, 2000). Niger har hatt internasjonale humanitære aktører stasjonert i landet over mange år og det er foretatt flere studier knyttet til matsikkerhet. Jeg anså derfor mulighetene for å finne data av interesse for min problemstilling som gode. Min oppgave bygger derfor på sekundære datakilder. Det vil si at data er samlet inn og analysert av andre, til andre formål enn å belyse min problemstilling (Blaikie, 2000; Jacobsen, 2005). I denne oppgaven har jeg benyttet meg av skrevne dokumenter som er offentlig tilgjengelige.

Empirien i denne oppgaven er hentet fra rapporter fra ulike organisasjoner og institusjoner, nyhetsartikler, bøker, forskningsartikler og ulike studier. Jacobsen påpeker at de viktigste valgene ved dokumentanalyse er knyttet til hvilke dokumenter vi velger ut og hvor stor troverdighet de enkelte dokumentene har (Jacobsen, 2005). Jeg har derfor vært kritisk til utgivere og i størst mulig grad forholdt meg til data fra offentlige anerkjente institusjoner og forskningsmiljøer. Jeg har også søkt å innhente samme type data fra flere utgivere. Dette har vist at det å frembringe entydige data knyttet til krisen og matsikkerhetssituasjonen i Niger er svært vanskelig. Noe som for øvrig er et funn i seg selv.

3.3.1 Dokumentstudie, valg av dokumenter og systematisering av data:

Bruk av skrevne kilder er i oppgaven brukt på flere måter. Litteratur og forskning knyttet til lokale kapasiteter for katastrofebygging og krisehåndtering er i utgangspunktet hentet fra samfunnssikkerhetsstudiet. Men dette studiet omhandler i utgangspunktet ikke temaet matsikkerhet. Den første delen av dokumentstudiet ble derfor viet til å skaffe meg oversikt over dette temaet. Dette er det Repstad kaller dokumentanalyse i vid forstand (Repstad, 2007).

Artikler og bøker om temaet ble funnet gjennom søk i Bibliotekbasen, Ebscibase og Google. I tillegg innhentet jeg rapporter av nyere dato fra internasjonale hjelpeorganisasjoner via søk på internett. Det ble gjennom dette klart at kapasiteter på husholdningsnivå, kombinert med komplekse økonomiske, sosiale og politiske årsakssammenhenger, er vesentlige bestanddeler av langvarige matsikkerhetskriser. Alt dette bakgrunnsstoffet ledet så frem til utforming av problemstilling og forskningsdesign.

Den neste delen av dokumentstudiet gikk ut på å gjennomgå litteratur for å skaffe meg oversikt over konteksten. De mest sentrale dokumentene jeg brukte til dette var; Save The Children; «Understanding Household Economy in Rural Niger», Gubbels; «Escaping the Hunger Cycle, Pathways to Resilience in the Sahel», FEWSNET; «Livelihood zoning «plus» activity in Niger» og ACAPS; «Niger Update». Det ble også nødvendig å skaffe bakgrunnsinformasjon rundt WFP og deres arbeidsmåter. De mest sentrale dokumentene jeg brukte til dette var; WFP; «Emergency Field Operation Pocketbook» og WFP; «Emergency Food Security Assessment Handbook». Jeg benyttet meg også av WFP sin internettside, og ulike evalueringsrapporter, for å lære mer om WFP sitt arbeid i Niger. For en mer utfyllende oversikt over dokumenter, og deres relevans til studien, viser jeg til vedlegg 1. Ut over dette foretok jeg også søk på databasene IRIN og WFP med søkeord «Niger» og «hunger».

Ifølge Repstad er dokumentanalyse i snever forstand tekster med status som data til selve undersøkelsen (Repstad, 2007). De dataene som ble benyttet som empiri for å svare på problemstillingen, fant jeg gjennom omfattende søk på nettet. Tidsperspektivet for innsamling av data var fra oktober 2011, da de første tegn på en ny krise i Niger begynte å melde seg, til og med april 2013, da ny innhøsting var gjennomført og de første evalueringer av kriseresponsen begynte å komme. Tabellen 1 under gir en oversikt over de mest sentrale nettsidene og dokumentene som ble benyttet i studien.

Dokument/nettkilde:	Tittel	Relevans:
WFP, 2012	Emergency operation Niger 200398	Beskrivelse av nødhjelpsoperasjonen til WFP.
WFP, 2012	Protracted Relief and Recovery Operations – Niger 200051	Beskrivelse av rehabiliteringsoperasjonen til WFP
WFP, 2012	Budget Revision to Protracted Relief and Recovery Operation; Niger 200051 (revision 2)	Beskrivelse av revisjonen 2 til rehabiliteringsoperasjonen.
WFP, 2012	Budget increase 3 to Niger Protracted Relief and Recovery Operation 200051	Beskrivelse av revisjon 3 til rehabiliteringsoperasjonen
WFP, 2008	Country Programme Niger 10614.0 (2009-2013)	Beskrivelse av det langvarige utviklingsprogrammet til WFP
OCHA, 2011	Appel global pour le Niger 2012	Appell til det internasjonale samfunn med beskrivelse av kontekst og estimert

		nødhjelpsbehov
OCHA, 2012	Appel Global Niger; Revue à Mi-Parcours 2012	Revisjon og oppdatert informasjon rundt nødhjelpsbehov
IASC, 2012	2012 Strategic Document; Respons Plan Addressing the Food and Nutrition Crisis in the Sahel	Beskrivelse av krisen i hele Sahelbeltet og en samlet oversikt over det internasjonale humanitære samfunn sin plan for å møte krisen.
ACAPS, 2012	Disaster Need Analysis: Niger Update - March 2012	Beskrivelse av krisen i Niger i 2012, med kontekst og estimert nødhjelpsbehov.
Republique du Niger, 2011 Hentet fra WFP sin nettside	Enquete conjointe sur la vulnerabilite a l'insecurite Alimentaire des menages au Niger: SAP november 2011	Myndighetene i Niger sin beskrivelse av kontekst, krise og estimerte behov.
WFP/FAO, 2011 og 2012 Nyhetsbulletin på WFP sin nettside	Food security and humanitarian implications in West Africa and the Sahel	Nyhetsbulletin som utgis hver måned, med fortløpende oppdatert informasjon om krisen i Sahelbeltet. Brukt fra oktober 2011- desember 2012.
FAO/GIEWS Database på nettet.	GIEWS Food Prices Data and Analysis Tool	Database med oversikt over priser på de sentrale kornsorтер på sentrale markeder i Niger. Priser kan hentes ut for hver måned.

Tabell 1; oversikt over sentrale dokumenter brukt som empiri.

Jeg hentet også ut flere nyhetsartikler fra nettet. Dette gjorde jeg gjennom søk på nettsiden til IRIN, OCHA, WFP News og store INGO'er som CARE og Save the Children. Jeg søkte også i artikkelarkivet til store internasjonale aviser og nyhetsbyråer; «The Guardian», «Washington Post», «NY Times», «The Independent», «Spiegel Online» og «ABC News». Jeg brukte søkeordene «Niger», «Sahel», «hunger» og «food security crisis».

Dette frembragte til slutt et stort datamateriale. For å kunne jobbe videre med min problemstilling var det nødvendig å foreta en systematisering og redusering av alt materialet. Dette ble gjort ved systematisk å gjennomgå dokumentene, kategorisere materialet og sette dataene inn i en matrise (se vedlegg 2). Slik startet også selve analyseprosessen under gjennomgangen av dokumentene. Det er et kjent fenomen i kvalitativ analyse av dokumenter at forståelsen øker gjennom analyseprosessen, noe som gjør at man ser stoffet med nye øyne. Dette kalles en hermeneutisk sirkel (Jacobsen, 2005). Ved å ta dataene ut av sin kontekst gjennom å redusere og kategorisere, øker faren for at man mister nettopp det å se data gjennom den forståelse som kommer frem underveis i prosessen. For å redusere faren for dette var jeg nøye med å henvise til kilder i kategoriseringsarbeidet og gikk siden tilbake og sjekket dataene når jeg skulle bruke dem i analyse og diskusjon.

3.4 Forskningskvalitet:

3.4.1 Reliabilitet

Reliabilitet stiller spørsmål ved om innsamlede data er korrekte og troverdige (Jacobsen, 2005). Ifølge Yin er det en utfordring at dokumenter kan være partiske slik at de kan være sensurert eller editerte for å få frem et spesielt syn (Yin, 2009). I en kontekst der både

INGO'er og myndigheter er avhengige av store internasjonale donasjoner for å gjennomføre livreddende operasjoner, er det nærliggende å tro at data kan være farget. Som en korrigering og utfylling til eventuell partisk informasjon kan avisartikler brukes (Befring, 2007), noe jeg har gjort i denne oppgaven. Som jeg har påpekt tidligere har det også vært en utfordring at samme type data, eks Niger sin lagerbeholdning av korn, til dels spriker mye fra kilde til kilde. For å styrke troverdighet til data har jeg derfor innhentet samme type informasjon fra flere ulike kilder, og der sprikene er store blir dette kommentert. Jeg har videre forhold meg til data fra kilder som er offentlig anerkjente. Et viktig spørsmål knyttet til reliabilitet er om en annen forsker ville fått de samme svarene ved å gjennomføre den samme studien (Yin, 2009). Kvalitative data, som divergerer betydelig, gjør det mindre sannsynlig at forskere vil se likt på det samme datamaterialet. En annen forsker vil derfor ikke nødvendigvis få de samme svarene som jeg har gjort. Dette gjelder for kvalitative dataanalyser generelt. Men gjennom kildekritikk og triangulering av ulike kilder, sannsynliggjør jeg min fortolkning av dataene. For å gjøre det mulig for en ekstern leser å vurdere mine funn på selvstendig grunnlag, har jeg vært nøye med kildehenvisninger og lagt ved matrisen som dataene ble kategorisert etter. Jeg har videre beskrevet og begrunnet mine valg i utformingen av forskningsdesignet. En fordel med dokumentanalyse er at de skriftlige kildene er varige og tilgjengelige i samme form uavhengig av tid, sted og forsker. Dette styrker etterprøvbareheten.

3.4.2 Intern og ekstern validitet:

Intern validitet handler om funnenes troverdighet, om de synes fornuftige for eventuelle informanter og andre (Jacobsen, 2005). Dette er igjen avhengig av at det er sammenheng mellom problemstilling, teori og analyse, og av at dataene man bruker er relevante for det man faktisk ønsker å undersøke. Gjennom hele forskningsprosessen har jeg diskutert og reflektert sammen med veileder og andre fagpersoner ved samfunnssikkerhetsstudiet. Det at studien også endte i en artikkel, der min veileder er medforfatter, gjorde at funn ble inngående drøftet mellom oss og ulike syn og vinklinger kom frem. Dette er med på å styrke den interne validiteten (Lincoln & Guba, 1985). For å sikre validitet er det også viktig å unngå å underslå dokumenter og forskning som ikke støtter egne antagelser. For å forsøke å få frem ulike perspektiver har jeg derfor valgt å bruke ulike kilder for informasjon; i hovedsak FN organisasjoner, INGO'er, myndigheter og nyhetsmedier. Jeg har også vært bevisst på å trekke inn ulik og motstridende forskning for å belyse problemstillingen og opplevde selv at jeg endret min forforståelse av noen av matnødhjelpens virkninger på lokale kapasiteter gjennom mitt arbeid med oppgavens argumentasjon.

Ifølge Lincoln og Guba, kan man i kvalitativ forskning ikke generalisere funn ut over kontekst og tid da studien ble gjennomført. Historien vil aldri gjenta seg selv. Det er i stedet snakk om hvorvidt konklusjoner fra en studie kan overføres til lignende fenomener i andre kontekster. Ekstern validitet kan styrkes gjennom å bruke målrettet utvalg og ved å gi en rik beskrivelse av konteksten som er studert, slik at leseren har nok informasjon til å bedømme anvendbarheten av funn og konklusjoner i andre kontekster (Lincoln & Guba, 1985). Jeg har i denne oppgaven gitt en separat beskrivelse av Niger, og knyttet beskrivelsen opp mot typiske bestanddeler av en langvarig matsikkerhetskrise (se avsnitt 2.1.). Internasjonale humanitære organisasjoner er også ofte organisasjoner med lignende struktur, ansvarsforhold og responser inn i matsikkerhetskriser. I så henseende skulle vi kunne forvente at funn og konklusjoner fra WFP sine operasjoner i Niger vil kunne overføres til andre humanitære operasjoner i andre kontekster som er preget av langvarig matsikkerhet. Samtidig er det slik at matsikkerhet er et komplekst og sammensatt fenomen, noe som fordrer forsiktighet i forhold til en slik overføring.

3.5 Kritisk refleksjon rundt metode.

Hele prosessen med oppgaveskrivingen har vært en dynamisk og fleksibel prosess. Teori, forskningsspørsmål og datagrunnlag har fortløpende blitt justert etter hvert som min kunnskap om emnet økte. Dette har vært en krevende prosess, men jeg mener at nettopp denne prosessen har styrket studien gjennom fleksibiliteten til å spisse temaet mot dagsaktuelle spørsmål, samtidig som prosessen frembragte en stadig større sammenheng i materialet.

Å velge dokumentanalyse som metode for å besvare min problemstilling gjorde det mulig å innhente et bredt datamateriale fra hele Niger i løpet av relativt kort tid. Dette var nødvendig da jeg ønsket å vurdere årsakssammenhenger også på sub-nasjonalt og nasjonalt nivå. Jeg anser det som en styrke for studien at jeg hadde tilgang på et forholdsvis rikt datamateriale fra et stort utvalg av instanser knyttet opp mot matsikkerhet i Niger generelt, og krisen i 2012 spesielt. Det er likevel en svakhet at hovedtyngden av det kildematerialet jeg har funnet er produsert av institusjoner som jobber med kriseresponsen. Dette gjør dem avhengige av at den offisielle informasjonen som fremsettes trigger internasjonale donorer til å øke sine pengedonasjoner. Det er derfor nærliggende å forvente at dataene er farget med tanke på å forsterke krisens omfang og konsekvenser. Noe som reduserer dataenes troverdighet. Ifølge Repstad kan man forvente at dokumenter som ikke er offentlig tilgjengelige, er mer frittalende

(Repstad, 2007). Om jeg hadde supplert offentlig informasjon med slike dokumenter, kunne muligens mer nyanserte data fremkommet. Jeg har derimot forsøkt å balansere informasjonen ved å gjøre søk i artikkelbasen til store internasjonale aviser. Men det kan også stilles spørsmålstegn ved troverdigheten til journalistenes fremstilling. Journalister får i økende grad sin reise til et kriserammet område sponset av INGO'er, samtidig som INGO'ene regisserer oppholdet og bestemmer hvem og hva journalistene får se (de Waal, 1997). En del av kildematerialet er skrevet at personer som ikke har førstehånds kjennskap til forholdene i feltet. Gjennom observasjoner og intervjuer med nøkkelpersoner i WFP og Niger, ville jeg derfor kunne fått en mer førstehånds kjennskap til stoffet. Dette kunne også utdypet, nyansert og oppklart misforståelser i datamaterialet. Innenfor rammene av denne oppgaven, ville det likevel ha vært vanskelig å oppnå samme grad av geografisk bredde på denne måten.

Dokumenter er alltid skrevet inn i en kontekst (Jacobsen, 2005). Det at jeg ikke selv har vært til stede under krisen i Niger i 2012, reduserer min kjennskap til konteksten. Dette øker faren for at nyanser og meninger med dataene forsvinner. Det er likevel slik at en krise utarter seg svært ulikt i ulike deler av landet. På den måten var det kanskje lettere å se mer objektivt på hele materialet jeg studerte, så lenge jeg faktisk ikke hadde vært tilsted noen steder i Niger. Men Repstad poengterer at det ikke eksisterer noen absolutt objektivitet når det gjelder fortolkninger av data, bare mer eller mindre troverdige fortolkninger (Repstad, 2007).

Dokumentstudium har den fordel at data er skrevet til andre formål enn å svare på forskerens problemstilling. Dette reduserer faren for forskerens påvirkning av selve kilden. Like fullt vil likevel analysen påvirkes av forskerens forforståelse og antagelser. Jeg startet denne studien med en antagelse om at INGO'er i liten grad søker langsiktig lokal kapasitetsbygging gjennom sine humanitære operasjoner. For å søke å begrense denne antagelsens subjektive innflytelsen over analysen, har jeg vært ærlig og bevisst på egen forforståelsen gjennom hele prosessen. Jeg har også søkt å være åpen for andre antagelser, og har opplevd å måtte justere min egen forforståelse underveis i prosessen. Min forforståelse kan også ha påvirket utvelgelsen av teori og datamateriale. Ifølge Jacobsen er det i deduktiv forskning en fare for at teori og datamateriale blir valgt ut for å styrke egne antagelser, mens motstridende data blir valgt bort (Jacobsen, 2005). Jeg har forsøkt å redusere faren for dette gjennom bevisst å søke motstridende forskning og informasjon. Jeg har også vært konsekvent i utforming og gjennomføring av forskningsdesign og åpen rundt antagelser og forforståelser.

Studiens overførbarhet kunne vært styrket ved å velge mer enn en case (Yin, 2009). Jeg kunne valgt å analysere flere INGO'ers operasjoner i Niger, eller utvidet studien til flere land med kronisk matusikkerhet. Av hensyn til rammen for masterstudiet valgte jeg likevel å fokusere på en case og gå i dybden på denne.

4 Resultater fra artikkel:

Artikkelens tittel er; «Forebygging av matsikkerhetskriser; Nødhjelp til Niger i 2012». Artikkelen svarer på forskningsspørsmål 1) og 2) (se avsnitt 2.3). Artikkelen analyserer hvordan matnødhjelp distribuert i form av matvarer og/eller kontanter, påvirker lokal kapasitet til å forebygge og håndtere fremtidige kriser. Vi har valgt å se nærmere på tre aspekter ved slike kapasiteter for kriseforebygging; kapasiteter på husholdningsnivå, lokale matmarkeder og lokal matproduksjon. Resultatene viser at kontanter distribuert i krisens mest akutte fase har et stort potensiale for å påvirke husholdningenes kapasiteter negativt, mens matvaredistribusjon ser ut til å ha motsatt effekt. Lokale markeder og matproduksjon synes derimot å styrkes som følge av kontantdistribusjon, spesielt om dette skjer over tid. Når krisens mest akutte fase er over ser det også ut som at kontantdistribusjon kan ha positive effekter på husholdningenes kapasiteter. Vi konkluderer med at lokale kapasiteter til å håndtere fremtidige matsikkerhetskriser kunne vært styrket mer om WFP i større grad hadde brukt matvaredistribusjon i den akutte fasen av krisen, for deretter å gå over på mer kontantdistribusjon under den mer langsiktige rehabiliteringsoperasjonen.

5 Diskusjon:

Den overordnede hypotesen for denne oppgaven har vært at «Internasjonal humanitær mathjelp utnytter i liten grad sitt potensiale til å styrke lokale kapasiteter for forebygging og håndtering av fremtidige matsikkerhetskriser». I artikkelen analyserte vi denne påstanden med utgangspunkt i formen på matnødhjelpen. Jeg vil her utvide diskusjonen knyttet til denne påstanden. Først ved å diskutere hvordan krisehåndteringen ble gjennomført i Niger i 2012, for så å analysere noen sammenhenger mellom den internasjonale humanitære responsen og underliggende sosiopolitiske forhold.

5.1 Lokale kapasiteter i krisehåndteringen;

Enhver kriserespons krever organisering og administrering. For at håndteringen skal være så effektiv som mulig er det sentralt med lokal deltagelse (Dynes, 1993; Helsloot & Ruitenberg,

2004). Krisehåndtering i langvarige kriser krever også en inngående kjennskap til lokale forholdet dersom responsen skal kunne adressere de underliggende sosiopolitiske årsakene til krisen (Flores et al., 2005). I tillegg er lokal deltagelse sentralt for å utnytte og styrke lokale kunnskaper og erfaringer med krisehåndtering (Holloway, 2003; Twigg, 2004). Alt dette tilsier at lokale i størst mulig grad bør involveres i krisehåndteringen.

Det er i den sammenheng interessant å merke seg at WFP, under nødhjelpsoperasjonen i Niger i 2012, brukte 70 % av sine lønnskostnader³ på internasjonale konsulenter og ansatte (WFP, 2012d). Niger er et land med kronisk matusikkerhet, underernæringen er også i normalår alarmerende høy, og bare de siste syv år har Niger hatt behov for internasjonal nødhjelpsassistanse i 2005, 2010 og 2012. Man skulle anta at dette har medført oppbygging av en viss mengde lokale strukturer og kunnskapsmiljøer rundt krisehåndtering i Niger. Myndighetene i Niger har da også, sammen med donorer, opprettet et eget organ, «Dispositif National de prévention et de gestion des crises alimentaires» (DNPGCA) til å forebygge og håndtere matsikkerhetskriser. DNPGCA gjennomfører blant annet tidlig varsling vurderinger, «Système d'alerte précoce» (SAP) (WFP, 2011a, 2012d). Videre finner vi allerede i WFP sin evaluering av nødhjelpsaksjonen i Niger i 2010, at de konkluderer med at Niger da hadde tilstrekkelig solid struktur til å dra nytte av støtte og assistanse for å håndtere krisen (WFP, 2011b). En utfordring knyttet til å bygge på disse strukturene, kan være landets egne myndigheter og deres evne og/eller vilje til å prioritere denne typen arbeid. Niger har ikke hatt noen stabil regjering veldig lenge, og landet returnerte nylig til sivil styre. Men Niger mottok i 2012 anerkjennelse fra både IRIN og OCHA for måten de responderte på krisen. OCHA sin Emergency Relief Coordinator skriver i mars 2012; “In Niger, the Government heeded early warning signs and is addressing needs before they reach crisis level, while at the same time tackling the underlying causes of food insecurity” (OCHA, 2012). I IRIN sin oppsummering av kriseresponsen finner vi følgende uttalelse; “National governments took lead... ..Niger stand out, raising the alarm in October and using sophisticated early warning systems. It scaled up the nutrition response system that has been going since the 2010 crisis... ..and is now ahead of the game resilience-wise” (IRIN, 2012). Uttalelser som den man finner i en evalueringsrapport WFP laget etter krisen i 2010 gir grunn til undring i denne sammenheng;

³ Lønnskostnadene er grovjustert for forskjeller mellom lokalt og internasjonalt lønnsnivå, ved å sammenligne lønnsnivået som ligger midt mellom det høyeste og laveste nivået i FN sine lønnssetninger for internasjonale og lokale ansatte (UN, 2012). Dette er ikke en nøyaktig utregning, og det ligger utenfor denne oppgavens omfang å gjøre det, men det gir oss likevel en indikasjon på de virkelige forholdstallene.

“The management team succeeded in maintaining a strong enough position to... ..not give in to government interference in dealing with the crisis (in contrast to 2005)” (WFP, 2011b:13).

Niger hadde, allerede før krisen, utviklet et nettverk av helse- og matingscenter som en integrert del av helsesystemet, og landet innførte i 2007 fri helsehjelp for svangerskapsoppfølging og alle barn under 5 år (Freedom House, 2007; Raghavan, 2012). Likevel valgte WFP, under sin nødhjelpsoperasjon, å distribuere den delen av mathjelpen som vanligvis gis gjennom disse stasjonene, via parallelle strukturer. Hjelpen ble fordelt gjennom distribusjonssteder i lokalsamfunn, hvor WFP hadde ansvar for opplæring og NGO'er hadde ansvar for registrering av mottagere. Videre finner vi at alle implementeringspartnere under WFP sin nødhjelpsoperasjon var INGO'er og NGO'er (WFP, 2012d). Dette til tross for at det allerede i en evalueringsrapport fra OCHA etter krisen i 2005, blir påpekt at en av de verste manglene rundt håndteringen av krisen da var at hjelpen ble gitt direkte til INGO'er heller enn til eksisterende offentlige ordninger for å håndtere slike kriser (OCHA, 2011). Når nettopp fungerende institusjoner lokalt har vist seg å være en sentral faktor i en rask og effektiv kriserespons (Davies, 1994; Maxwell & Devereux, 2005), hvorfor valgte da ikke WFP i større grad å benytte, og styrket, disse institusjonene gjennom sin respons?

Til sammen gir dette grunn til å stille spørsmål ved WFP sin utstrakte bruk av internasjonalt mannskap i sin krisehåndtering. Kan det, i stedet for mangel på nasjonalt mannskap, være et uttrykk for det DeWalt karakteriserer som «humanitarian international». Et uttrykk han bruker på de siste tiårs fremvekst av en stor internasjonal nødhjelpselite med konsulenter, akademikere, spesialister, lobbyister, journalister osv. En elite som raskt flyttes fra krise til krise, som medvirker til en internasjonalisering av krisehåndtering, og dermed undergraver nasjonalt ansvar og lokal krisehåndtering (de Waal, 1989:65). Eller som et uttrykk for det Polman beskriver som en stor internasjonal nødhjelpsorganisasjon som operer i en verden for seg selv, og som, opptatt av å sikre sin egen overlevelse, opererer i et politisk klima som mangler viljen til å gjøre seg selv overflødige (Polman, 2010). Om dette er tilfelle er WFP snarere med på å undergrave lokale krisehåndteringskapasiteter gjennom sin respons.

En annen utfordring knyttet til en så utstrakt bruk av internasjonalt personale er at disse ofte har en raske turnover, og mindre kjennskap til lokale forhold. WFP opererer vanligvis med kontrakter på 3-6 måneders varighet i nødhjelpsresponser (WFP, 2002:263 og 275). Dette øker sannsynligheten for at responsen blir mindre fleksibel og mer avhengig av

blåkopitilnærminger fra andre kriser. Noe som er spesielt uhensiktsmessig i langvarige kriser, der inngående kjennskap til raskt endrende lokale forhold er av vesentlig betydning for en effektiv krisehåndtering. En kunnskap som også er vesentlig om man skal kunne adressere de underliggende årsakene til krisen. Noe som igjen er en forutsetning for å løse matsikkerhetsutfordringene på sikt (Flores et al., 2005; Maxwell et al., 2012; Maxwell & Devereux, 2005).

WFP bygget sin respons i 2012 på myndighetenes tidlig varsling vurdering (SAP) (WFP, 2012a). I tillegg gjennomfører WFP, i samarbeid med FAO, egne matsikkerhetsvurderinger i Niger; Crop and Food Security Assessment Missions (CFSAMs) (FAO, 2013). Det fremgår av begge vurderingene at mennesker i lokalsamfunn først og fremst brukes som intervjuobjekter, mens bearbeiding og utarbeiding av respons på bakgrunn av data, skjer langt fra lokalsamfunnene, henholdsvis i Niamey og Roma (Niger, 2011; WFP/FAO, 2009). På denne måten misser lokalsamfunn den kunnskaps- og kapasitetsutviklingen, som ligger i nettopp det å bearbeide og bruke data i en kriserespons (Davies, 1994; Maxwell & Devereux, 2005). Det å redusere lokale mennesker til intervjuobjekter har også andre konsekvenser. I langvarige kriser finner man oftest lokalsamfunn som har utviklet egne strategier for å maksimere forholdet mellom kortvarig livredding og langsiktig beskyttelse av levebrød. Strategier som tilpasser seg endrede lokale forhold langt raskere enn det eksterne INGO'er er i stand til å gjøre (SCF, 2009). Om man på sikt skal oppnå en effektiv forebygging og håndtering av kriser, har det vist seg fordelaktig å bygge på styrkene i disse strategiene. Integrering av denne kunnskapen oppnås best gjennom deltagende beslutningsprosesser (Davies, 1994; Dekens, 2007; Gaillard & Mercer, 2012; Lautze & Raven-Roberts, 2006). Oppgavens artikkel viser hvordan lokale mennesker ble trukket inn i diskusjoner rundt målretting av matnødhjelpen fra WFP (Haughom & Hansen, 2013). Men denne medbestemmelsen var underlagt på forhånd bestemte prioriteringskriterier. Også når det gjaldt avgjørelser knyttet til formen på matnødhjelpen, var dette noe WFP bestemte på bakgrunn av egne vurderinger knyttet til fungerende markeder (WFP, 2011a, 2012d). På lokalsamfunnsnivå ser deltagelsen derfor i hovedsak ut til å være begrenset til informasjonsgivning, og i liten grad reell deltagelse i beslutningsprosessene. Dette er ikke en optimal måte å styrke lokalsamfunn sine krisehåndteringsstrategier og kapasiteter på.

5.2 Politiske og sosiale årsaksforhold:

I langvarige matsikkerhetskriser finner vi underliggende sosiopolitiske årsakssammenhenger. Sammenhenger som er med på å forårsake at noen mennesker i et samfunn sult. Hvem som sult handler i stor grad om posisjon i samfunnet. For å løse langvarige matsikkerhetskriser er det derfor nødvendig å adressere disse lokale maktstrukturene som skaper sult, gjennom responsen på kriser. Om ikke internasjonale humanitære aktører gjør dette på en bevisst måte, kan hjelpen i stedet være med på å styrke maktstrukturene som øker ulikheter og forverrer matsikkerheten for marginaliserte grupper (Anderson, 1999; de Waal, 1997; Flores et al., 2005; Keen, 2008a, 2008b; Lautze & Raven-Roberts, 2006; Maxwell et al., 2012).

Sen sin påstand om at sult ikke vil forekomme i demokratier, står i hovedsak fortsatt som en ubestridt sannhet blant forskere på sult (Rubin, 2009). Niger er formelt sett et demokrati, likevel har landet hatt gjentagende matsikkerhetskriser det siste tiåret. Dette skulle tilsi at Niger ikke har et reelt demokrati i Sen sin betydning av ordet, og at det å styrke demokratiske strukturer vil være vesentlig for å forebygge fremtidige matsikkerhetskriser. Det at en så stor andel av befolkningen lider av sult, styrker videre antagelsen om at et styrket demokrati vil gi en effektiv forebygging (Neumayer & Plümper, 2009). OECD sine «Principles for Interventions in Fragile States» fremhever nettopp statsbygging, og det å styrke demokratiske strukturer, som et sentralt mål for den internasjonale responsen i slike kriser (OECD, 2007).

Når det gjelder det å styrke demokratiske strukturer, er det interessant å se nærmere på WFP sin respons på krisen i Niger i 2012. Som vi så i artikkelen, og diskusjonen foran, ble mennesker i lokalsamfunn trukket inn i krisehåndteringen gjennom lokale råd og grupper. Disse lokale rådene ble noen steder styrt av ordførere, mens de andre steder ble ledet av lokale høvdinger (de Sardan, 2013). Å lede et råd som samarbeider med internasjonale humanitære aktører om å gi befolkningen den hjelpen de trenger, vil styrke legitimiteten til den strukturen som gjør dette (de Waal, 1997; McIvor, 2003). Ordførere er i utgangspunktet demokratisk valgte, og del av den formelle myndighetsstrukturen i Niger. Når den internasjonale humanitære responsen benyttet demokratisk valgte ordførere i sine lokale råd, kan man derfor anta at dette også styrket lokale demokratiske strukturer. Likevel ble lokale høvdinger valgt som samarbeidspartnere noen steder.

Sosiale ulikheter, og historisk politisk og økonomisk undertrykking, har en avgjørende betydning for grad av sårbarhet på landsbygda (Lautze & Raven-Roberts, 2006). Fra Niger,

der 80 % av befolkningen bor på landsbygda, vet vi at det er store ulikheter i tilgang til jord og husdyr blant ulike grupper i samfunnet, noe som igjen er med på å bestemme sårbarhet overfor sult. De tradisjonelle sikkerhetsnettene mellom elite og marginaliserte har vist seg å være begrensede, og vanligvis motivert av økonomiske interesser. De velstående tilegner seg eksempelvis ofte mer jord fra de marginaliserte gjennom kriser, slik at ulikheter og sårbarhet for nye matsikkerhetskriser øker blant de mest marginaliserte (SCF, 2009). Høvdingene i Niger kommer oftest fra den lokale eliten av jordeiere (Gnoumou & Bloch, 2003). Når WFP valgte å benytte høvdinger i lokale råd, kan man derfor forvente at de samtidig var med på å styrke de historiske hierarkiordningene og tradisjonelle maktstrukturer⁴. Ved å bruke høvdinger til utdeling av mat og kontanter, omgår også WFP den demokratiserings- og desentraliseringsprosessen langsiktige bistandsgivere som Verdensbanken og EU krever at mottagerlandene, inklusive Niger, må gjennomføre.

WFP valgte videre å gi en del av matnødhjelpen i nødhjelpsoperasjonen i form av vederlagsfrie kontanter til sultrammede (WFP, 2012d). Dette likestilles gjerne med tigging. Noe som ikke er sosial akseptert, og som dermed er med på å opprettholdes en lav status til marginaliserte grupper i samfunnet. Også på denne måten kan tradisjonelle maktstrukturer styrkes (de Sardan, 2013). Den velmenende hjelpen fra WFP, og andre humanitære aktører, kan på denne måten fort ende opp med å undergrave demokratiske strukturer, styrke statusforskjeller og sementere gamle maktstrukturer.

Langvarige kriser fører ofte til at tilliten til lokale myndighetsinstitusjoner forvitrer (Flores et al., 2005). Dette er et dårlig utgangspunkt for å skape et fungerende demokrati. Men det å gjenoppbygge, og styrke, disse institusjonene er ofte en kompleks, lokal prosess, der legitimiteten til lokale og nasjonale institusjoner må bygges opp nedenfra i et samfunn (Flores et al., 2005; Harvey, 1998; Maxwell & Devereux, 2005). Det er i den forbindelse et sentralt poeng at det å distribuere hjelp til mennesker i nød, ansees som en viktig del av det å bygge tillit og legitimitet til politiske institusjoner hos en befolkning. Samtidig som det å ikke hjelpe, undergraver legitimitet (de Waal, 1997; McIvor, 2003). Under WFP sin nødhjelpsoperasjon i Niger var det ikke offentlige institusjoner som ble brukt som implementeringspartnere for distribusjon av nødhjelp, men derimot INGO'er og NGO'er (WFP, 2012d). I diskusjonen over så vi også hvordan WFP valgte å opprette separate distribusjonsstrukturer, i stedet for å

⁴ Det ligger utenfor denne oppgavens omfang å gå inn på diskusjonen knyttet til den folkelige legitimiteten til høvdingene. Dette er en stor og vanskelig debatt både lokalt og internasjonalt.

benytte eksisterende offentlige helsestasjonene, til distribusjon av ernæringsprodukter. Når vi stiller dette sammen med kunnskapen om at INGO'er og NGO'er i Afrika ofte har utviklet seg til å bli konkurrenter til myndighetene (Hansen, 2013), gir dette god grunn til å stille spørsmål ved WFP sin bruk av implementeringspartnere. Ved i større grad å benytte offentlige institusjoner som implementeringspartnere, kunne WFP samtidig styrket legitimiteten til myndighetene, fremfor å styrke legitimiteten til de frivillige organisasjonene. Spørsmålet blir enda mer prekært når vi ser dette opp mot OECD sin evaluering av bruk av CERF midler i Niger. Der blir humanitære aktører, allerede i 2005, kritisert for ikke å bruke eksisterende offentlige strukturer i Niger tilstrekkelig i sine responser (OCHA, 2011).

De Wall påpeker at det ikke alltid er mangel på demokrati som gjør at sult og matsikkerhetskriser får utvikle seg. Det kan også skyldes at lokale myndigheter mangler evne og kapasitet til å håndtere slike kriser (de Waal, 1997). Niger har en svak stat, og gikk nylig over fra militærdiktatur til demokrati. Dette tilsier at det å styrke demokratiske institusjoner og deres legitimitet, vil kunne være vesentlige faktorer i det å forebygge sult i Niger. Men som vi også har sett, brukes politisk makt i Afrika i dag ofte til personlig vinning. Også i Sahel, hvor mange av politikerne opprinnelig kommer fra den førkoloniale underklassen, finner vi at venner og kjente ivaretas fremfor marginaliserte grupper i befolkningen (Hansen, 2013). Det å styrke dagens politiske strukturer er dermed nødvendigvis ikke nok til å skape demokratier som forebygger sult. Det må også gjøres noe med den politiske viljen. En slik politisk vilje kan best fremskaffes gjennom at myndighetene stilles til ansvar for sine handlinger og prioriteringer. Det er ikke lett å påtvinge en slik ansvarsstilling fra utsiden. Den blir først effektiv når den kommer gjennom en mobilisering fra gressrotnivå, ved at landets borgere pålegger myndighetene å føre en politikk som sikrer dem mot sult (de Waal, 1997; Sen, 1990).

Hovedårsaken til dagens matsikkerhetskriser i Afrika, er ifølge de Wall, nettopp mangel på en slik ansvarskontrakt mellom myndigheter og innbyggere. En utstrakt bruk av INGO'er og NGO'er under en kriserespons, kan svekke denne kontrakten ytterligere. Fremfor å ansvarsstille lokale myndigheter, blir det da naturlig for befolkningen å henvende seg til det internasjonale samfunn, lokale NGO'er og makteliter for å få dekket sitt behov for mat (de Wall, 1997). Dette er strukturer som ikke har noe formelt ansvar overfor innbyggerne, og som disse følgelig ikke kan kreve noen rettigheter overfor. På den måten kan man også forvente at de marginaliserte sin lave status som mottagere av almisser opprettholdes. Om

ikke de internasjonale humanitære aktørene også er bevisst på disse sammenhengene mellom demokrati og matsikkerhet, kan de være med på å undergrave matsikkerhet på sikt. Ved å gi seg selv og NGO'er en sentral plass i kriseresponsen, kan det politiske ansvaret, som er et premiss for forebygging av sult i demokratier, svekkes. På denne måten adresseres også i mindre utstrekning det som måtte skyldes en manglende politisk vilje til å unngå sult (Clapp, 2012; de Waal, 1997; Polman, 2010).

6 Konklusjon:

I senere tid har det vært et uttalt mål for WFP, og andre humanitære aktører, å bygge bro mellom nødhjelp, rehabilitering og mer langsiktig utvikling i sine humanitære responser. Spesielt gjelder dette i langvarige kriser. Hensikten med dette har vært å dreie fokus fra kortsiktig livredding, og over mot hvordan hjelpen kan gis på en måte som samtidig underbygger langsiktige utviklingsmål, og styrker nasjonale og lokale kapasiteter til forebygging og håndtering av fremtidige kriser. Min påstand er likevel at humanitære aktører i liten grad utnytter sine muligheter til å gjøre nettopp dette.

I artikkelen så vi nærmere på formen på matnødhjelpen som ble distribuert under WFP sin respons på krisen i Niger i 2012. Kontant og matvarer har ulike virkninger på lokale kapasiteter på husholdningsnivå, markeder og matproduksjon. Analysen tilsier at WFP bedre kunne styrket disse kapasitetene ved å distribuere matvarer i akutfasen, og ventet med kontantdistribusjon til den mer langsiktige rehabiliteringsoperasjonen og landprogrammet. Også når det gjelder inkludering og styrking av lokale ressurser i selve krisehåndteringen, synes det som om mulighetene var større enn det som faktisk ble benyttet. De store lønnskostnadene til internasjonalt mannskap, og den utstrakte bruken av INGO'er og NGO'er som implementeringspartnere, til tross for eksisterende myndighetsstrukturer, underbygger en slik påstand. På lokalsamfunnsnivå ansees deltagende beslutningsprosesser som vesentlig for å styrke lokale mestringsstrategier og en effektiv krisehåndtering nedenfra og opp. Likevel skjedde dette i liten grad. Om vi, som Sen, anser et fungerende demokrati som vesentlig for å forebygge sult, blir det også sentralt hvem som trekkes inn i krisehåndteringen. En økt bruk av demokratisk valgte ordfører og myndighetsstrukturer som implementeringspartnere kunne trolig styrket demokratiet mer.

Det er liten tvil om at matnødhjelpen fra WFP til Niger i 2012 reddet liv, i et land som også i normalår er avhengig av internasjonal mathjelp for å brødfø sin befolkning. Jeg indikerer likevel her at WFP ikke har utnyttet sine muligheter til å styrke lokale kapasiteter sin evne til å forebygge fremtidige matsikkerhetskriser gjennom sin humanitære respons. Men dette er bare et lite bidrag til forskning rundt sammenhenger mellom matsikkerhetskriser, lokale kapasiteter og internasjonale humanitære responser. Sammenhenger det fortsatt er behov for mer forskning rundt. Til nå har det vært lite forsket på hvordan matnødhjelpens form virker inn på kapasiteter på husholdningsnivå (Margolies & Hoddinott, 2012). Det er også behov for en langt større forståelse av sammenhenger mellom demokrati, myndighetsresponser og matsikkerhetskriser og hvordan internasjonale humanitære responser virker inn på disse sammenhengene.

Litteraturliste:

- Aboubacar, Z. (2013). Traditional Chiefs and Decentralization in the Region of Tahoua in Niger. *Global Journal of Human Social Science, Sociology & Culture*, 13(4).
- ACAPS. (2012). Disaster Need Analysis: Niger Update - March 2012. In E. E. C. B. Project (Ed.). Geneva.
- Anderson, M. B. (1999). *Do no harm: how aid can support peace-or war*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Anwar, H. M. (2008). The Impact of Recurring Natural Disasters on Chronic Poverty. [Article]. *Societies Without Borders*, 3(2), 285-301. doi: 10.1163/187219108x300082
- Aven, T., Boyesen, M., Njå, O., Olsen, K. H., & Sandve, K. (2004). *Samfunnssikkerhet*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Baro, M., & Deubel, T. F. (2006). Persistent Hunger: Perspectives on Vulnerability, Famine, and Food Security in Sub-Saharan Africa. [Article]. *Annual Review of Anthropology*, 35(1), 521-538. doi: 10.1146/annurev.anthro.35.08170.123224
- BEH. (2011). World Risk Report. In P. Mucke (Ed.). Bonn: United Nations University and Institute for Environment and Human Security, Bonn (UNU-EHS).
- Blaikie, N. (2000). *Designing social Research*. Cambridge: John Wiley & Sons.
- Buchanan-Smith, M., & Jaspars, S. (2007). Conflict, camps and coercion: the ongoing livelihoods crisis in Darfur. [Article]. *Disasters*, 31, 57-76. doi: 10.1111/j.1467-7717.2007.00349.x
- CaDRI. (2011). Basic of Capacity Development in Disaster Risk Reduction. Geneva: UNISDR.
- Carney, D. (1998). *Sustainable rural livelihoods: what contribution can we make?* . Paper presented at the The Department for International Development's Natural Resources Advisers' Conference, July 1998. .
- Carney, D. (1999) Approaches to Sustainable Livelihood for the rural poor. *Vol. 2. ODI Poverty Briefing*. London: Overseas Development Institute.
- CIA. (2012). The World Factbook Retrieved 06.11, 2012, from <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/ng.html>
- Clapp, J. (2012). *Hunger in the balance : the new politics of international food aid*. Ithaca: Cornell University Press.
- Coleman, D. Y. (2012). Political Conditions. [Article]. *Niger Country Review*, 8-26.
- Davies, S. (1994). Public institutions, People and Famine Mitigation. *Ids Bulletin-institute of Development Studies* 25(4), 46-54. doi: 10.1111/j.1759-5436.1994.mp25004007.x
- Davies, S. (1996). *Adaptable Livelihoods: Coping with Food Insecurity in Malian Sahel*. London: Macmillan.
- de Sardan, O. (2013). Les transferts monétaires au Niger : la manne et les soupçons. *Lasdel*, 108.
- de Waal, A. (1989). *Famine that kills*. Oxford: Oxford University Press.
- de Waal, A. (1997). *Famine crimes: politics & the disaster relief industry in Africa*. Oxford: James Currey.
- Dekens, J. (2007). Local Knowledge for Disaster Preparedness: A literature Review. Kathmandu: International Centre for Integrated Mountain Development.
- Doornbos, M. (2006). Complex emergencies, food security and the quest for appropriate institu capacity *Forum for utviklingsstudier* (Vol. 33 : 2006 : 1, pp. S.[9]-36.). Oslo: Norsk utenrikspolitisk institutt.
- Duffield, M. (2001). *Global governance and the new wars: the merging of development and security*. London: Zed Books.

- Dynes, R. R. (1993). Disaster Reduction; The importance of adequate assumptions about social organization. [Article]. *Sociological Spectrum*, 13(1), 175-192.
- EU. (2006). Agricultural Insurance schemes.
- FAO. (1996). Rome Declaration on World Food Security Rome.
- FAO. (2002). The State of Food Insecurity in the World 2002: Addressing the risk factors common to conflict and food insecurity. In FAO (Ed.). Rome.
- FAO. (2003a). Anti-Hunger Programme. In C. o. W. F. Security (Ed.). Rome: FAO.
- FAO. (2003b). Food Security in Complex Emergencies: building policy frameworks to address longer-term programming challenges. In FAO (Ed.): FAO Corporate Document Repository.
- FAO. (2011). Resilient Livelihood; Disaster Risk Reduction for Food and Nutrition Security. In FAO (Ed.), *Resilient Livelihood; Disaster Risk Reduction for Food and Nutrition Security Framework Programme*. Rome.
- FAO. (2012a). The State of Food Insecurity in the World. Rome.
- FAO. (2012b). The State of Food Insecurity in the World 2012. Roma.
- FAO. (2013). Special Reports and Alerts Retrieved 09.09, 2013, from <http://www.fao.org/giews/english/alert/index.htm>
- Farrington, J. (2001) Sustainable livelihoods, Rights and the New Arcitecture of Aid. *Vol. 69. Natural Resource Perspectives*: Department for International Development.
- Flores, M., Khwaja, Y., & White, P. (2005). Food Security in Protracted Crises: Building More Effective Policy Frameworks. [Article]. *Disasters*, 29, 25-51. doi: 10.1111/j.0361-3666.2005.00283.x
- Fordham, M., & Gupta, S. (2011). Leading Resilient Development; Grassroots Women's Priorities, Practices and Innovations. In G. a. UNDP (Ed.). New York.
- Freedom House. (2007). Freedom in the World 2007: Niger Retrieved 21.10., 2013, from <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2007/niger>
- Freedom House. (2013). Freedom in the World 2013: Niger Retrieved 21.10., 2013, from <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/niger>
- Gaillard, J. C., & Mercer, J. (2012). From knowledge to action: Bridging gaps in disaster risk reduction. *Progress in Human Geography*, May 29. doi: 10.1177/0309132512446717
- Gnومou, Y., & Bloch, P. C. (2003). Niger Country Brief: Property Rights and Land Markets. Madison: Land Tenure Center, University of Wisconsin.
- Gubbels, P. (2011). Escaping the Hunger Cycle; Pathways to resilience in the Sahel. In S. W. Group (Ed.).
- Hansen, K. F. (2010). Personlig politikk i Afrika. *Samtiden*, 2, 68-78.
- Hansen, K. F. (2013). Stat og regimer i Afrika sør for Sahara. In T. L. Eriksen & K. B. Feldberd (Eds.), *Utvikling: En innføring i utviklingsstudier*. Kristiansand: Cappelen Damm AS.
- Harvey, P. (1998). Rehabilitation in complex political emergencies: is rebuilding civil society the answer? [Article]. *Disasters*, 22(3), 200-217.
- Harvey, P., Proudlock, K., Clay, E., Riley, B., & Jaspars, S. (2010). Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts: a review of current thinking. London: odi.
- Haughom, S., & Hansen, K. F. (2013). *Forebyggnig av matsikkerhetskriser; Nødhjelp til Niger i 2012*. Unpublished Article. Universitetet i Stavanger. Stavanger.
- Helsloot, I., & Ruitenberg, A. (2004). Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications. [Article]. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 12(3), 98-111. doi: 10.1111/j.0966-0879.2004.00440.x

- Hemrich, G. (2005). Matching Food Security Analysis to Context: the Experience of the Somalia Food Security Assessment Unit. [Article]. *Disasters*, 29, 67-91. doi: 10.1111/j.0361-3666.2005.00285.x
- Holloway, A. (2003). Disaster Risk Reduction in Southern Africa; Hot rhetoric - Cold reality. *Africa Security Review*, 12(1), 29-38.
- ICG. (2013). Niger: Another Weak Link in the Sahel? Retrieved 13.10, 2013, from <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/niger/208-niger-another-weak-link-in-the-sahel.aspx>
- IDMC. (2011). Internal displacement in Africa. In I. D. M. C. a. N. R. Council (Ed.).
- IFRC. (2009). Disaster: how the Red Cross Red Crescent reduces risk. Geneva.
- IPC Global Partners. (2008). Integrated Food Security Phase Classification Technical Manual, Version 1.1. In FAO (Ed.). Rome.
- IRIN. (2012). Sahel: What went right in the crisis response? Retrieved 21.12.12, 2012, from <http://www.irinnews.org/report/96632/SAHEL-What-went-right-in-the-crisis-response>
- ISDR. (2007). Hyogo Framework for Action 2005-2015; Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. In UNISDR (Ed.), *Extract from the final report of the World Conference on Disaster Reduction*. Geneva.
- ISDR. (2009). Terminology on Disaster Risk Reduction. Geneva: UNISDR.
- ISDR. (2010). Toolkit for National Platforms for Disaster Risk Reduction in Africa. Nairobi.
- ISDR. (2011). Hyogo Framework for Action 2005-2015; Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters; Mid-term review 2010-2011. In UNISDR (Ed.). Geneva.
- ISDR. (2012). Towards a Post-2015 Framework for Disaster Risk Reduction. In UNISDR (Ed.). Geneva.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høgskoleforl.
- Juma, C. (2010). *The New Harvest*. Oxford: Oxford University Press, USA.
- Keen, D. (2008a). *The Benefits of Famine*. Oxford: James Currey Publishers.
- Keen, D. (2008b). *Complex emergencies*. Cambridge: Polity Press.
- Kruke, B. I. (2010). *Complicated coordination in a complex emergency* (Vol. no. 102). Stavanger: UiS.
- Lautze, S., & Raven-Roberts, A. (2006). Violence and complex humanitarian emergencies: implications for livelihoods models. [Article]. *Disasters*, 30(4), 383-401. doi: 10.1111/j.0361-3666.2006.00328.x
- Lincoln, Y. S., & Guba, E. G. (1985). *Naturalistic inquiry*. Beverly Hills, Calif.: Sage.
- Malthus, T. R. (1926). First Essay on Population. *London; Macmillan*.
- Manyena, S. B. (2006). The concept of resilience revisited. [Article]. *Disasters*, 30(4), 434-450. doi: 10.1111/j.0361-3666.2006.00331.x
- Margolies, A., & Hoddinott, J. (2012). Mapping the Impacts of Food Aid: Current Knowledge and Future Directions. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Maxwell, D., Russo, L., & Alinovi, L. (2012). Constraints to addressing food insecurity in protracted crises. [Article]. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 109(31), 12321-12325. doi: 10.1073/pnas.0913215108
- Maxwell, S., & Devereux, S. (Eds.). (2005). *Food Security in Sub-Saharan Africa*. Scottsville: University of Natal Press.
- McIvor, C. (2003). Neutrality in humanitarian assistance: a case study from Zimbabwe. *Humanitarian Exchange Magazine*, 25(December), 12-14.
- Michiels, D., Egg, J., & Blein, R. (2012). Repeated food and nutritional crises in Niger: The emergency for a renewal in food security policies. *Cahiers Agricultures*, 21(5, Sept-Oct), 302-310.

- Murshed, Z. (2003). Community Capacity Building for Risk Reduction in South Asia. In P. Sahni, Ariyabandu, Madhavi (Ed.), *Disaster Risk Reduction in South Asia*: Prentice Hall of India.
- Neumayer, E., & Plümper, T. (2009). Famine Mortality, Rational Political Inactivity, and International Food Aid. [Article]. *World Development*, 37, 50-61. doi: 10.1016/j.worlddev.2008.05.005
- Niger, R. d. (2011). Enquete conjointe sur la vulnerabilite a l'insecurite Alimentaire des menages au Niger: SAP november 2011. Niamey.
- OCHA. (2011). 5-year evaluation of the Central Emergency Fund: Country study Niger. Ohain.
- OCHA. (2012). Emergency Relief Coordinator's Key Messages on the Sahel Retrieved 15.12, 2012 from <http://www.unocha.org/media-resources/erc-key-messages>
- OCHA. (2013). Fiancial Tracking System; Appeal Funding Retrieved 19.01, 2013, from <http://fts.unocha.org/>
- OECD. (2007). Principles for good international engagement in fragile states & situations.
- Ojaba, E., Leonardo, A. I., & Leonardo, M. I. (2002). Food Aid in Complex Emergencies: Lessons from Sudan. [Article]. *Social Policy & Administration*, 36(6), 664-684.
- Pingali, P., Alinovi, L., & Sutton, J. (2005). Food Security in Complex Emergencies: Enhancing Food System Resilience. *Disasters*, 29, S5-S24. doi: 10.1111/j.0361-3666.2005.00282.x
- Polman, L. (2010). *The crisis caravan: what's wrong with humanitarian aid?* New York: Metropolitan Books.
- Raghavan, S. (2012, 10.07). In Niger, a clinic is an example for the continent, *The Washington Post*.
- Rajak, J. (2011). Understanding Political Economy of Food Crisis in Niger. [Article]. *India Economy Review*, 7, 140-145.
- Renn, O. (2008). *Risk governance*. London: Earthscan.
- Repstad, P. (2007). *Mellom nærhet og distanse: kvalitative metoder i samfunnsfag*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Rosenthal, U., Boin, R. A., & Comfort, L. K. (2001). *Managing crises: threats, dilemmas, opportunities*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas.
- Rubin, O. (2009). The Merits of Democracy in Famine Protection--Fact or Fallacy? *European Journal of Development Research*, 21(5), 699-717. doi: <http://www.palgrave-journals.com/ejdr/archive/index.html>
- SCF. (2009). Understanding Household Economy in Rural Niger. London: Save the Children UK.
- Scharffscher, K. S. (2010). *Safety management in complex emergencies; A study of humanitarian organisations in relation to genderbased protection*. PhD, University of Stavanger. (106)
- Scharffscher, K. S. (2011). Disempowerment through disconnection: Local women's disaster response and international relief in post-tsunami Batticaloa. [Article]. *Disaster Prevention and Management*, 20(1), 63-81. doi: 10.1108/09653561111111090
- Schneider, S. K. (1995). *Flirting with disaster*. Armonk, N.Y.: M.E. Sharpe.
- Sen, A. (1976). Famines as Failures of Exchange Entitlements. *Economic and Political Weekly*, 11. august(31/33 special number: population and poverty), s. 1273-1280.
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines*. Oxford: Clarendon Press.
- Sen, A. (1990). Individual freedom as social commitment. [research-article]. *India International Centre Quarterly*(1), 101. doi: 10.2307/23002184
- Sen, A. (1999). Democracy as a Universal Value. *Journal of Democracy*, 10(3), 3-17.

- Steiner, H. J., Alston, P., & Goodman, R. (2007). *International human rights in context*. Oxford: Oxford University Press.
- Swift, J., & Hamilton, K. (2001). Household food and livelihood security. In S. Devereux & S. Maxwell (Eds.), *Food security in sub-saharan Africa* (pp. 67-92).
- Twigg, J. (2004). *Disaster risk reduction; mitigation and preparedness in development and emergency programming*. London: Humanitarian Practice Network.
- Twigg, J. (2007). Characteristics of a Disaster-resilient Community. In D. D. R. Reduction (Ed.), *A Guidance Note* (Vol. 1): DFDI.
- UN. (1987). International decade for natural disaster reduction; General Assembly resolution 42/169.
- UN. (2012). Salaries & Post adjustment Retrieved 25.01, 2013, from http://www.un.org/Depts/OHRM/salaries_allowances/salary.htm#fs
- UN. (2013). Collaboration among the Rome-based United Nations agencies Retrieved 21.03, 2013, from <http://www.fao.org/rome-based-agencies/en/>
- UNDP. (2012). *Africa Human Development Report 2012; Towards a Food Secure Future*. New York: UNDP Regional Bureau for Africa (RBA).
- UNPD. (2011). Human Development Index (HDI) - 2011 Rankings, from <http://hdr.undp.org/en/statistics/>
- Utenriksdepartementet. (2007). St.meld.nr. 9; Norsk politikk for forebygging av humanitære katastrofer.
- WFP. (2002). Emergency Field Operations Pocketbook. In WFP (Ed.).
- WFP. (2006). Market profiles and emergency needs assessments: a summary of methodological challenges. In W. E. N. A. Branch (Ed.), *SENAC*. Rome: WFP.
- WFP. (2009). Emergency Food Security Assessment Handbook. Rome.
- WFP. (2011a). Protracted Relief and Recovery Operation Niger 200051. Rome.
- WFP. (2011b). Summary evaluation report - Niger emergency operation 200170. In WFP (Ed.), *Evaluation reports* (Vol. Agenda item 6).
- WFP. (2011c). WFP Policy on Disaster Risk Reduction and Management; Building Food Security and Resilience.
- WFP. (2012a). Assessment Bank Retrieved 31.08., 2012, from [http://www.wfp.org/food-security/assessment-bank?type\[\]=1647&tid_1=266&tid_6=3464](http://www.wfp.org/food-security/assessment-bank?type[]=1647&tid_1=266&tid_6=3464)
- WFP. (2012b). Budget increase 3 to Niger Protracted Relief and Recovery Operation 200051.
- WFP. (2012c). Budget Revision to Protracted Relief and Recovery Operation; Niger 200051 (revision 2) Retrieved 14.06, 2012, from http://one.wfp.org/operations/current_operations/BR/200051_1206.pdf
- WFP. (2012d). Emergency Operation Niger 200398.
- WFP. (2012e). WFP homepage Retrieved 23.11, 2012, from <http://www.wfp.org/>
- WFP. (2013). Operations Retrieved 22.03, 2013, from <http://www.wfp.org/operations/4438>
- WFP/FAO. (2009). Joint Guidelines for Crop and Food Security Assessment Missions (CFSAMs). Rome.
- Yin, R. K. (2009). *Case study research: design and methods*. Thousand Oaks, Calif.: Sage.

Artikkel:**Forebygging av matsikkerhetskriser;
Nødhjelp til Niger i 2012****Prevention of food security crises;
Humanitarian relief to Niger in 2012**

Førsteforfatter; Sofie Haugdom, Bachelor i reiselivsøkonomi og Mastergradsstudent i samfunnssikkerhet, Universitetet i Stavanger.

sofiehaugdom@gmail.com

Medforfatter; Ketil Fred Hansen, Dr art, førsteamanuensis i historie, UiS

ketil.f.hansen@uis.no

Sammendrag:

Artikkelen diskuterer World Food Program (WFP) sin respons på matsikkerhetskrisen i Niger i 2012. Vi ser ut over livreddende effekt, og analyserer hvordan matnødhjelp, distribuert i form av matvarer og kontanter, påvirker lokal kapasitet til å forebygge og håndtere fremtidige kriser. Vi ser på tre aspekter ved slike lokale kapasiteter for kriseforebygging; kapasiteter på husholdningsnivå, matmarkeder og matproduksjon. Resultatene viser at kontanter distribuert i krisens akutfase har et stort potensiale for å påvirke husholdningenes kapasitet til framtidig krisehåndtering negativt. Matvaredistribusjon ser ut til å ha motsatt effekt. Lokale markeder og matproduksjon synes derimot å styrkes som følge av kontantdistribusjon over lenger tid, noe som også kan gi positive effekter på husholdningenes kapasiteter. Vi konkluderer med at lokale kapasiteter til å håndtere fremtidige matsikkerhetskriser kunne vært styrket mer om WFP i større grad hadde brukt matvaredistribusjon i den akutte fasen av krisen, for deretter å gå over på mer kontantdistribusjon under den langsiktige rehabiliteringsoperasjonen.

Nøkkelord:

Matsikkerhetskrise, nødhjelp, kontantdistribusjon, matvaredistribusjon, katastroforebygging.

Summary:

This article examines WFP's humanitarian response to the food security crisis in Niger in 2012. We look beyond saving lives, and analyses how food relief, distributed in the form of cash and food, influences local capacities to prevent and manage future crisis. We focus on three aspects of such local capacities; capacities at household level, food markets and food production. We argue that cash distributed in the acute stage of the crisis, has a major potential to deprive households of capacities, whereas food distribution seems to have the opposite effect. Local markets and food production appears to be strengthened from a prolonged distribution of cash, effects that can also be positive on household capacities. We conclude that local capacities could have been strengthened more had WFP distributed more food in-kind in the acute stage of the crisis, and then switch to more cash distribution in their prolonged rehabilitation operation.

Key words:

Food security crisis, food relief, cash transfer, food distribution, disaster risk reduction.

1 Innledning:

Internasjonal matnødhjelp⁵ under sultkatastrofer og matsikkerhetskriser⁶ har som hovedmål å redde mennesker fra å dø av sult gjennom å gjøre mat tilgjengelig raskt for en kritisk underernært befolkning. Likevel er det slik at denne livreddende nødhjelpen, og måten den gis på, alltid også vil ha andre virkninger på samfunnet hvor hjelpen gis. Virkninger som kan være med på å styrke eller bryte ned lokale kapasiteter og livsgrunnlag (Anderson, 1999). Disse virkningene blir spesielt uttalte i langvarige kriser, der nødhjelp gis sammenhengende over flere år (Barrett, 2006a). Matsikkerhetskriser er ofte slike langvarige kriser, der store deler av befolkningen står overfor akutte trusler mot liv og livsgrunnlag over flere år (Flores et al., 2005; Rosenthal et al., 2001).

Samtidig med en økt bevissthet rundt nødhjelpens både positive og negative ringvirkninger, har også synet på katastrofer og deres omfang endret seg. Mens man tidligere snakket om naturgitt hendelser, utenfor vår kontroll, sees nå disse mer som et resultat av menneskers sårbarhet på bakgrunn av menneskeskapte aktiviteter (Dynes, 1993; Gaillard & Mercer, 2012; Rosenthal et al., 2001). Dette betyr igjen at både myndigheter og forskere er opptatt av at katastrofer kan unngås, eller i det minste at omfanget av katastrofen kan reduseres. En toppstyrt, ovenfra og ned krisehåndtering som var vanlig for noen tiår siden, har vist seg lite egnet til å adressere behovene i sårbare samfunn (Davies, 1996; Dynes, 1993; Helsloot & Ruitenberg, 2004). Derfor har flere INGO'er nå fokus på å styrke lokale kapasiteter til kriseforebygging og håndtering (FAO, 2003b; ISDR, 2007; Shaw et al., 2009; WFP, 2011b). Det har også blitt større fokus på å bygge bro mellom livreddende nødhjelp, rehabilitering og mer langsiktig utvikling. FN benevner dette som en «twin-track» tilnærming, hvor kapasitetsbygging, katastrofeforebygging og styrking av livsgrunnlag også integreres i nødhjelpsresponsen (FAO, 2003a; Guarnieri, 2003; WFP, 2011b). Det overordnede målet med dette er å sikre at nødhjelpen gis på en måte som styrker lokalsamfunn og individers fremtidige evne til å overleve og fungere effektivt selv om de blir utsatt for påkjenning og hendelser (CaDRI, 2011; ISDR, 2009). I denne artikkelen viser vi, ved å beskrive og

⁵ Vi har i denne artikkelen definert matnødhjelp som mathjelp gitt i humanitære operasjoner. For WFP innbefatter dette både nødhjelps- og rehabiliteringsoperasjoner. Begrepet mathjelp inkluderer også mathjelp gitt i mer langsiktige programmer.

⁶Integrated Food Security Phase Classification (IPC) definerer en matsikkerhetskrise først som en sultkatastrofe når dødstall overstiger 2 av 10.000 per dag, akutt underernæring > 30 % og ernæringsinntaket betraktelig lavere enn 2.100 kcal per dag. Videre er konteksten preget av høyintensitetskonflikt, sammenbrudd i eiendelsbaser, omfattende nød og folkeforflyttinger (IPC Global Partners, 2008). Sultkatastrofer er følgelig sjeldne.

analysere matsikkerhetskrisen i Niger i 2012, at det fortsatt er langt igjen før disse intensjonene omsettes i praksis. Våre funn viser at internasjonal matnødhjelp under matsikkerhetskrisen i Niger i liten grad styrket lokalsamfunnenes evner til å håndtere framtidig kriser.

1.1 Avgrensinger:

FN sitt kontor for katastroforebygging (ISDR) definerer den kapasiteten et samfunn har til å forebygge og håndtere kriser som;

“The combination of all the strengths, attributes and resources available within a community, society or organization that can be used to achieve agreed goals.” (ISDR, 2009:4)

Dette er en vid definisjon. Kapasitet kan innbefatte både fysiske midler, infrastruktur, institusjoner, mestringsstrategier, lederskap og organiseringsstruktur. I denne artikkelen er det sentrale fokus hvordan distribusjon av matvarer og/eller kontanter under en matsikkerhetskrise påvirker katastroforebyggende kapasiteter i Niger. Vi har valgt å se nærmere på kapasiteter på husholdningsnivå, lokale matmarkeder og lokal produksjon av mat. Inntil for 10-15 år siden bestod nesten all matnødhjelp av distribusjon av matvarer til de sultrammede. Denne maten ble hovedsakelig produsert i donorlandene. Maten ble så fraktet til landet som opplevde matsikkerhetskrise og distribuert blant de nødlidende. Flere grunner har vært medvirkende til at denne praksis nå er i sterk endring. Donorland har brukt store deler av nødhjelpsbudsjettet på transport av mat og mange har stilt spørsmålsteget ved om dette er en effektiv pengebruk. Det har vist seg at på de aller fleste steder hvor matsikkerhetskriser inntreffer er det ikke generell mangel på mat som er problemet, men snarere menneskers tilgang til denne maten (Clapp, 2012; Clay, 2006; Toppen, 2006).

Donorland er også beskyldt for å bruke matnødhjelp for å bli kvitt sin egen overskuddsproduksjon av mat. Nå er det mindre matproduksjonsoverskudd i Europa enn tidligere og kritikken er i dag i all hovedsak rettet mot USA. Globalt står USA for halvparten av internasjonal mathjelp, og 95 % av denne gis i form av matvarer produsert i USA (Clay, 2006:120). Andre store mathjelpsdonorer som Japan og Canada har redusert donasjon av matvarer til under halvparten av mathjelpsbudsjettet (Harvey et al., 2010:15). Overgangen fra matvare- til pengedonasjon har ført til at stadig mer matnødhjelp de siste år har blitt distribuert som ulike former for kontantoverføringer, eller som matvarer kjøpt på lokale og regionale markeder. Lokale og regionale oppkjøp har ofte et eksplisitt mål om å hjelpe til med

å styrke produksjon og markedsnett i lavinntektsområder, der markedene fungerer dårlig (Barrett, 2006a). I denne artikkelen har vi valgt å se nærmere på matnødhjelp distribuert i form av matvarer fra matvaredonasjoner og lokale og regionale oppkjøp, og matnødhjelp distribuert som kontantoverføringer i form av ubetingede målrettede overføringer og Cash for Work. Vi er ikke opptatt av å diskutere hvilken form på matnødhjelpen som er best egnet til å redde liv, men å se på hvordan ulike former vil påvirke lokale kapasiteter ulikt. Vi har også valgt å se bort fra forhold knyttet til ernæringsutbytte og intra husholdfordeling⁷.

Vi har tatt utgangspunkt i Niger, et land hvor store deler av befolkningen lever i kronisk matusikkerhet. Bare de siste syv årene har Niger hatt tre krisetopper (2005, 2010 og 2012) med behov for internasjonal matnødhjelp (ACAPS, 2012). INGO'er startet så smått å dele ut kontanter i stedet for mat under krisen i 2005. I 2012 ble kontanter brukt i mange områder. Niger er per i dag det landet i verden hvor distribusjon av kontanter er mest brukt i forbindelse med matsikkerhetskriser (de Sardan, 2013). Når vi diskuterer hvorvidt lokale kapasitet ble styrket under matsikkerhetskrisen i Niger i 2012 har vi valgt å ta utgangspunkt i WFP sin respons. WFP er en stadig mer sentral internasjonal humanitær aktør, og i 2007 utgjorde WFP sin andel av all internasjonal mathjelp 55 % (Clapp, 2012:28). WFP benyttet distribusjon av både matvarer og kontanter i Niger i 2012, og stod alene for distribusjon av 70 % av all matnødhjelp på landsbygda (WFP, 2012d).

1.2 Metode:

Vi har ikke selv utført feltarbeid i Niger, men hentet empirien til artikkelen fra en stor mengde rapporter, evalueringer og oppdragsforskning fra nødhjelpsoperasjonene i Niger i 2012. Noen av rapportene er beregnet for praktisk «on-going» oppfølging av nødhjelpen, mens andre er av mer avsluttende og selvevaluerende karakter. Evalueringene og oppdragsforskningsrapportene er primært skrevet for konkret bruk og læring for nødhjelpsorganisasjonene. I søkning i den enorme akademiske litteraturen om katastrofer, matsikkerhetskriser og nødhjelp har vi lagt vekt på samfunnssikkerhetsaspektene i artiklenes vinklinger. Det gjør at utvalget av akademisk litteratur er mindre og spissere enn det vi vanligvis ser i artikler om sult.

2 Teoretisk utgangspunkt;

På husholdningsnivå kan matnødhjelp, i tillegg til å være livreddende, fungere som en buffer for å bevare eller styrke sårbare husholdningers kapasiteter. Hovedargumentet for å

⁷Diskusjonen knyttet til styrking av kvinners posisjon og kapasiteter.

distribuere kontanter framfor mat er at det er billigere. Noe som gjør det mulig å nå flere husholdninger og redde flere liv (Clapp, 2012; Clay et al., 2005; Toppen, 2006). Men dette er ikke alltid tilfelle (Audsley, 2010; Gentilini, 2007). Ett annet argument for bruk av kontanter har vært at dette setter husholdninger i stand til selv å velge hva som er viktigst når det handler om å redde både liv og fremtidig livsgrunnlag (Harvey, 2005). Men også distribusjon av matvarer har gjort det mulig for husholdninger å investere i fremtidig livsgrunnlag (Barrett, 2006a). Hvorvidt mottagerne av matnødhjelp i forbindelse med matsikkerhetskriser foretrekker kontanter eller mat er blant annet avhengig av hvordan de lokale markedene fungerer, forventninger til prisutvikling, tidspunkt for distribusjon og, ikke minst, ulike kulturelle faktorer (Berhane et al., 2011; de Sardan, 2013; Gentilini, 2007). Et vesentlig spørsmål i INGO'enes vurdering av bruk av matvarer eller kontanter, er hvordan husholdningenes kjøpekraft vil påvirkes av dette. Den klassiske påstanden om at kontantoverføringer gir lokal inflasjon, og matvaredistribusjon nedgang i matvarepriser, har vist seg ikke alltid å stemme. Men liten fleksibilitet i nødhjelpsoperasjoner, upresis målretting og dårlig integrerte og små markeder i Afrika er forhold som styrker forventninger om slike priseffekter (Barrett, 2006a; Harvey, 2005; Margolies & Hoddinott, 2012).

Det generelle prisnivået på matvarer kan også øke mye i kriser. I tillegg kan prisen på samme matvare variere mye over svært små områder. Da husholdningene i utgangspunktet er ekstremt sårbare, kan bare en liten prisøkning slå veldig uheldig ut. Mange forskere er derfor opptatt av at nødhjelpsorganisasjoner må være forsiktige med å dele ut kontanter, spesielt i krisens akutfase (Barrett, 2006b; Harvey, 2005). WFP er også skeptisk til å dele ut kontanter i det de karakteriserer som «lavkapasitetskontekster»⁸ (WFP, 2008). Likevel er utdeling av kontanter istedenfor mat en voksende, internasjonal trend i matsikkerhetskriser. Foreløpig er forskningen rundt fordelene og ulempene ved kontant- og matvaredistribusjon svært mangelfulle (Margolies & Hoddinott, 2012).

Flere forskere hevder at INGO'ers binding til bruk av donerte matvarer hindrer en effektiv bruk av lokale markeder og produksjon, og endog kan undergrave disse på sikt (Anderson, 1999; Clay, 2006; Flores et al., 2005; Maxwell, 2007; Pingali et al., 2005; Polman, 2010). For den humanitære delen av mathjelpen, er det spesielt i langvarige kriser, der matnødhjelp gis over flere år, at dette er virkninger det er viktig å ta stilling til (Barrett, 2006a). Økonomer ser

⁸ Der store deler av befolkningen lever for under 1,25 USD dagen.

ofte på sult som et uttrykk for markedsdefekter, og påpeker at velfungerende markeder reduserer risikoen for matsikkerhetskriser ved å jevne ut priser og mattilgang i tid og rom (Baulch, 2005; Easterly, 2006; Maxwell & Devereux, 2005). I matsikkerhetskriser i Afrika finner vi ofte fragmenterte markeder og mangelfull infrastruktur. Utvikling av markeder og handelsaktivitet kan derfor gi effektiv forebygging mot matsikkerhetskriser (Baulch, 2005; Devereux, 2005; Easterly, 2006; Juma, 2010). Mangelfull forskning og komplekse sammenhengene gjør det, ifølge Donovan et al., vanskelig å trekke noen absolutte konklusjoner hva gjelder matvaredistribusjon sin virkning på lokale markeder og handel. Men på bakgrunn av tidligere studier hevder de likevel at faktorer som matvaredistribusjon under innhøsting, upresis målretting, langvarig hjelp og mangelfull fleksibilitet i nødhjelpsoperasjonen vil ha negativ effekt på lokale markeder (Donovan et al., 2006). Kontantdistribusjon vil derimot stimulere lokale markeder, men kan også føre til prisspekulasjon (Harvey, 2005; WFP, 2008).

Lokal landbrukssektor er også sentral for matsikkerhet. Ut over å gi mat, er den også en kilde til husholdningsinntekter fra salg av landbruksprodukter, den gir også tilgang til lønnet arbeid og fungerer som en motor for økonomisk aktivitet og utvikling (Maxwell & Devereux, 2005). Flere forskere påpeker sammenhenger mellom økte matpriser og økt produksjonsincitament (Barrett, 2006a; Baulch, 2005). Flere casestudier har vist at lokal matvareproduksjon går ned når det distribueres matvarer gratis eller subsidiert fordi prisene på mat synker (Lentz, 2003). Donovan et. al påpeker at dette ikke alltid er tilfelle, men henger sammen med hvor mye prisene faller. Matvarer som distribueres under innhøsting, dårlig integrerte markeder og upresis målretting er faktorer som vil redusere lokalt produksjonsincitament (Donovan et al., 2006). Abdulai et al. viser i sine studier fra Etiopia at matvaredistribusjon ikke påvirker lokal matproduksjon negativt (Abdulai et al., 2005). Gelan derimot, mener at Abdulai et al. måler og regner feil når de konkluderer som de gjør og hevder at den lokale matproduksjonen i Etiopia vil øke dersom matvaredistribusjonen avtar. Dersom det samtidig gis langvarig hjelp i form av kontanter til sårbare husholdninger i Etiopia vil lokal matproduksjon øke enda mer (Gelan, 2006).

Lokale og regionale oppkjøp av matvarer til distribusjon i kriser har et potensiale til å styrke både produksjon og markedsnett i utviklingsland (CARE USA, 2006; Coulter, 2007; WFP, 2009). Ifølge Harvey et al. er det per i dag få studier som viser negative effekter som prisøkning og nedbryting av lokale markeder som følge av lokale og regionale oppkjøp

(Harvey et al., 2010). Erfaringer fra matsikkerhetskrisen i Niger i 2005, der prisene steg voldsomt som følge av slike oppkjøp, viser likevel at man skal utøve forsiktighet med oppkjøp av mat i markeder som er lite integrerte og har underskudd av mat (Wilding et al., 2005). USDA påpeker også at det først og fremst er mer rike produsenter og handelsmenn som tjener på lokale og regionale oppkjøp av matvarer (USDA, 2009).

3 Niger:

Niger er ett av verdens aller minst utviklede land (UNPD, 2011). Av landets 17 millioner innbyggere i 2012, defineres ca 10,5 millioner mennesker som ekstremt fattige. Det betyr at ca 2/3 av befolkningen i Niger lever for under 1,25 \$/dagen (OCHA, 2011a). Omtrent to millioner mennesker i Niger lider av underernæring (FAO, 2012) og situasjonen beskrives som svært kritisk (Dufour & Egal, 2012). UN World Risk Index rangerer Niger som den nest mest sårbare nasjonen i verden overfor naturkatastrofer (BEH, 2011). Siden 2000 har Niger hatt fire store tørkekatastrofer (2001, 2005, 2010 og 2012) som alle har ført til at deler av befolkningen har sultet (ACAPS, 2012). I tillegg til å være svært sårbar for naturkatastrofer ligger Niger også svært utsatt til for å bli rammet av politiske kriser. Store deler av Sahel preges av illegal handel med våpen og narkotika, og Niger er omgitt av urolige tilgrensede, naboland. I Mali, Tsjad og Libya har det vært kraftige væpnede opprør i løpet av de seneste årene. Nigeria og Algerie er også preget av dype og voldelige interne konflikter (EU, 2011a, 2011b).

Niger er ikke et unntak i så måte. Stor misnøye med presidentens politiske prioriteringer og regjeringens styresett førte til et militærkupp hvor presidenten ble avsatt i februar 2010. Regjeringsstyrker kjemper mot militante Tuareger nord i landet, mens misnøye og politisk uro for tiden ikke er voldelig i sør. Ytringsfriheten, organisasjonsfriheten og den politiske opposisjonen har hatt lite spillerom det siste tiåret (Coleman, 2012; Freedom House, 2013; ICG, 2013). Det er med andre ord stor risiko for naturkatastrofer i kombinasjon med politiske katastrofer i Niger. Niger er et land der generell utvikling er vesentlig for å redusere katastroferisiko, samtidig som god krisehåndtering er viktig for å unngå at år med utvikling undergraves som følge av nye katastrofer.

3.1 Matsikkerhet i Niger

I 2012 ble Niger igjen rammet av sult. En tredjedel av befolkningen opplevde matusikkerhet, og 15 % av alle barn under 5 år var alvorlig underernærte (Niger, 2011; UNICEF, 2012). Det

var da bare to år siden forrige matsikkerhetskrise (2010). Niger har vært rammet av matsikkerhetskriser så mange ganger de siste 40 årene grunnet dårlige avlinger og lav kjøpekraft i befolkningen, at mange snakker om at sult er en strukturell, vedvarende tilstand mer enn en krisesituasjon (Oxfam, 2012). Niger har en befolkningsvekst på 3,3 % per år (WB, 2013). Dette skaper store utfordringer med tanke på matsikkerhet. Behovet for mat doubles hvert tjuende år, og selv i år med normal nedbør dekker Niger nå kun 85 % av sitt samlede matbehov gjennom egen produksjon (ADB, 2012; Mousseau & Mittal, 2006). Samtidig utnytter Niger kun 20 % av sine fornybare vannreserver (IRIN, 2010).

Niger er nettoimportør av matvarer, også i normalår. Importen kommer i hovedsak fra Nigeria og Benin. I 2008 kom hele 75 % av importen av hirse og durra, de viktigste kornsortene til matforbruk i Niger, fra Nigeria (ACAPS, 2012:14). Dette tilsier at Niger er avhengige av et fungerende regionalt markedsnett for å dekke matbehovet til sine innbyggere til en overkommelig pris. Men ifølge Center for Global Development skyldes den høye ustabiliteten på matpriser i Niger nettopp lite fleksible regionale markeder. Det påpekes også at markedet har lite kapasitet til å svare på økt matetterspørsel som følge av ulike typer kriser (ACAPS, 2012:14). Over 80 % av befolkningen i Niger bor på landsbygda, og 70 % jobber i jordbrukssektoren (ACAPS, 2012; OCHA, 2012). Men tilgangen til jord blir stadig mer skjevfordelt. De fattige husholdningene på landsbygda dyrker selv bare 30 % av sitt årlige kornbehov, og utgifter til kjøp av mat utgjør mellom 50-75 % av de samlede årlige utgiftene for de fattigste husholdningene (SCF, 2009). Både enkelthusholdninger og nasjonen som helhet er følgelig avhengige av fungerende matmarkeder for å skaffe nok mat til overlevelse, og selv små prisstigninger vil kunne få katastrofale følger.

4 WFP sin respons på matsikkerhetskrisen i Niger i 2012:

WFP jobber ut i fra en «twin-track» tilnærming, og har delt sin humanitære respons i to operasjonstyper; nødhjelpsoperasjoner (EMOP) med varighet fra 3-24 måneder, og rehabiliteringsoperasjoner (PRRO) med varighet opp mot 3 år⁹. Rehabiliteringsoperasjoner er en forlengelse av nødhjelpsoperasjoner, og er ment å bygge bro mellom nødhjelp og mer langsiktige utviklingsprogrammer (WFP, 2012a). Da matsikkerhetskrisen i Niger i 2012 ble varslet, hadde WFP allerede en pågående rehabiliteringsoperasjon i Niger etter krisen i 2010. Denne var planlagt å vare ut 2012, men ble siden justert og forlenget i forhold til krisen i 2012

⁹ Denne artikkelen omhandler begge disse operasjonstypene.

(WFP, 2011a, 2012b, 2012c). Da krisen var forventet å være på høyden, iverksatte WFP også en nødhjelpsoperasjon med seks måneders varighet, fra april til september 2012 (WFP, 2012d).

WFP distribuerte hjelp hovedsakelig i form av matvarer/ernæringsprodukter og kontanter. Nødhjelpsoperasjonen planla distribusjon av 44 mill. USD i kontanter, mens verdien av matvaredistribusjonen ble beregnet til 80 mill. USD. I tillegg kom her transportkostnader på cirka 70 mill. USD (WFP, 2012d). I rehabiliteringsoperasjonen var kontantdistribusjonen redusert til 23 mill. USD (WFP, 2012b). WFP sitt mer langsiktige landprogram i Niger (2009-2013), med et totalbudsjett på 46 millioner USD, distribuerer kun matvarer og inneholder ingen kontantoverføringer (WFP, 2008).

Kontantene ble distribuert sør i Niger samt i urbane områder av Agadez, Tahoua og Tillaberi, der WFP anser at det eksisterer velfungerende markeder (WFP, 2011a, 2012d). Kontanter ble hovedsakelig distribuert som Cash for Work (CFW) under rehabiliteringsoperasjonen (WFP, 2011a, 2012b, 2012c). Formålet med denne typen aktiviteter er å tilby matusikre husholdninger muligheter for betalt arbeid, samtidig som arbeidskraften skaper resultater som alle har nytte av (veier, irrigasjon, brønner...) (WFP, 2002a). Under nødhjelpsoperasjonen ble kontantene overført ubetinget for å gi mottagerne tid til å jobbe på egne gårdsbruk i plantesesongen (WFP, 2012d). Hovedhensikten med kontantoverføring under nødhjelpsoperasjoner er å sette husholdninger i stand til å skaffe seg mat på lokale markeder. Alle kontantoverføringene ble distribuert som «målrettet matassistanse». Sårbare lokalsamfunn ble utpekt i samarbeid med myndigheter ved hjelp av ulike tidlige varslingsystemer. På lokalsamfunnsnivå valgte WFP så ut alvorlig matusikre og sårbare husholdninger i nær dialog med lokale NGO'er og lokalsamfunnsgrupper (WFP, 2011a, 2012d).

Matvaredistribusjonen skjedde hovedsakelig gjennom målretting til utvalgte matusikre husholdninger. I svært sårbare områder, og der GAM¹⁰ tall oversteg 15 %, ble det benyttet «Blanket Supplementary Feeding» programmer (BSF) (WFP, 2011a, 2012d). For å unngå utbredt underernæring, distribuerte WFP i disse områdene ernæringsprodukter til alle barn

¹⁰ Global Acute Malnutrition (GAM) er et måltall for vekt i forhold til høyde for barn under 5 år i en befolkning. Dette måltallet sammenlignes med en referansegruppe i den samme befolkningen, med samme kjønn og i samme aldersgruppe, som ikke har næringsmangel. Barn som veier mindre enn 80% av medianvekten for barn med samme høyde i referansepopulasjonen, og/eller lider av ødem, regnes med i GAM-tallet (WHO, 2000).

under 2 år, alle diende og gravide kvinner og voksne som viste tegn på underernæring (WFP, 2002b).

5 Diskusjon:

5.1 Matnødhjelp som kontantoverføringer:

I juli 2012, da matsikkerhetskrisen var aller mest prekær, påpekte FEWSNET at handelsmennene i Niger fortsatt hadde store kornlager (FEWSNET, 2012). Landdirektør for WFP i Niger, Denise Brown, hadde tidligere påpekt at det var mat på markedene, men at folk ikke hadde råd til å kjøpe den (ABC News, 2012). Distribusjon av kontanter kan dermed synes som en fornuftig form for matnødhjelp. WFP valgte da også å gi 23 % av hjelpen under nødhjelpsoperasjonen, og 19 %¹¹ av hjelpen under rehabiliteringsoperasjonen i form av kontanter.

Som vi har diskutert innledningsvis er en av utfordringene ved distribusjon av kontanter i matsikkerhetskriser at prisen på matvarer kan gå kraftig opp. Dette kan skyldes generell prisstigning som følge av krisen, men kan også være et resultat av selve kontantdistribusjonen (Barrett, 2006a; Harvey, 2005; Margolies & Hoddinott, 2012). Gjennom hele krisen i Niger i 2012 så vi matpriser som lå til dels langt over 5-års gjennomsnittet (FAO, 2013; WFP/FAO, 2012a). I Agadez lå eksempelvis prisen på hirse i juli 57 % høyere enn 5 års gjennomsnittet (Afrique Verte i WFP/FAO, 2012b). Center for Global Development påpeker at høy ustabilitet på matpriser i Niger skyldes lite fleksible regionale markeder, med manglende kapasitet til å svare på økt matetterspørsel som følge av ulike typer kriser (ACAPS, 2012:14). Dårlig integrerte markeder sannsynliggjør prisstigning som følge av kontantdistribusjon (Barrett, 2006a). Det er derfor nærliggende å anta at deler av prisstigningen i Niger i 2012 også var et resultat av selve kontantdistribusjonen. Hvilke virkninger kan så kontantdistribusjon tenkes å få for den lokale kapasiteten til å takle framtidige matsikkerhetskriser?

5.1.1 Risikobærere ved prisøkning:

Clapp påpeker at en organisasjon som velger å distribuere mathjelp i form av penger også overfører risikoen for prisøkning til mottager (Clapp, 2012:44). I et samfunn der det lever så

¹¹ Prosenttallene fremkommer ved å ta utgangspunkt i samlet verdi av kontant- og matvareoverføringer. Transportkostnader knyttet til distribusjon av matvarene er innkalkulert i verdien av matvarene.

mange marginaliserte mennesker som det gjør i Niger, der de fleste også har behov for å kjøpe mat på markedet for overlevelse, vil en prisøkning få store konsekvenser. Når man tar avgjørelser knyttet til matnødhjelpens størrelse og form, blir det derfor sentralt å forsøke å forutse prisnivå og hvordan en innsprøyting av penger i et marked vil påvirke dette prisnivået. I denne sammenheng blir informasjon om markeder essensielt. Men usikker, og til dels motstridende informasjon, er ikke noe uvanlig fenomen i matsikkerhetskriser (Maxwell & Devereux, 2005). Den informasjonen som var tilgjengelig før og under krisen i Niger i 2012 var langt fra entydig. Eksempelvis regnet FAO i oktober/november 2011, med at landet hadde et kornlager på 600.000 tonn (FAO, 2011). Omtrent samtidig, i oktober 2011, gikk en avdeling av WFP ut og uttalte at matlagrene i Niger var svært små, og estimerte dem til 22.000 tonn (WFP/FAO, 2011). WFP hevdet i november 2011 at de mest matusikre husholdningene da hadde nok mat til å overleve i 3 måneder (WFP, 2012d), mens IASC estimerte at de hadde nok mat til en måneds forbruk (IASC, 2012). Myndighetene i Niger på sin side regnet med at kornlagrene ville holde til ½ måneds forbruk (Niger, 2011).

Å forsøke å forutse priser i et marked med store prisvariasjoner fra år til år er heller ikke lett. Illustrerende i så måte er prisøkningen på hirse, det mest spiste og billigste kornet i Niger. Mens en 100 kg sekk med hirse kostet 16.000 CFA (32 \$) på markedet i hovedstaden Niamey i september 2011, kostet den samme sekken 28.000 CFA (56 \$) i september 2012 (Oxfam, 2013). Data rundt prisutvikling var heller ikke entydige. Ulike organisasjoner rapporterte til dels veldig ulike priser på samme matvarer til salgs i samme landsby. Når matsikkerhetsanalytikere i tillegg tolker data fra Niger svært ulikt er det ikke rart mange uttrykker stor frustrasjon (IRIN, 2012)

Usikker informasjon, og ulike tolkninger av den, gjør også at avgjørelser rundt matnødhjelpens størrelse og form blir uforutsigbare og usikre. Dette er spesielt sårbart ved kontantoverføringer, da husholdningens tilgang til livsnødvendig mat vil avhenge av kjøpekraften. Øker priser mer enn forventet vil husholdninger måtte tære på andre husholdningskapasiteter for å overleve krisen.

En annen risiko ved kontantoverføringer er prisspekulasjon blant handelsmenn. Forventninger om økt kjøpekraft, eller mangelfull varetilgang, i et marked kan være nok til å starte spekulering som fører til prisøkning. FAO påpekte i juli 2012 at dårlige forsyninger av matvarer i Niger først og fremst skyldtes begrenset salg fra produsenter og grossister (FAO,

2012). At prisene ikke gikk ned rett etter innhøstingen i 2011 slik de vanligvis gjør, indikerer prisspekulasjon blant grossister (WFP/FAO, 2011). Det faktum at prisene økte i hele Vest-Afrika på slutten av 2011, til tross for høyere matproduksjon enn fem års gjennomsnittet, styrker også denne antagelsen (WFP/FAO, 2012a). Matvaregrossistenes prisspekulering gjør at økt tilgang på matvarer er bedre enn matnødhjelp i form av kontanter (Ravallion i Harvey et al., 2010:12). Studier fra Etiopia har vist at også mottagerne av matnødhjelp foretrekker matvarer heller enn kontanter i områder preget av prisspekulasjon (Berhane et al., 2011).

5.1.2 Fleksibilitet i operasjoner:

Prisen på ulike matvarer kan endre seg raskt, også i frie markeder. Når man vektlegger å distribuere kontanter heller enn mat i matsikkerhetskriser, er det derfor spesielt viktig å følge prisene nøye og være fleksibel i forhold til den planlagte responsen på krisen. I Niger fant vi eksempelvis at prisen på hirse på grossistmarkedet i Tillaberi i løpet av april måned steg med 7 %. Prisen var da over 40 % høyere enn 5 års gjennomsnittsprisen. Prisen på hirse i dette markedet steg totalt 22 % fra april til august (FAO, 2013). En så stor prisstigning kan enten møtes med økte kontantoverføringer eller ved å gå over til å gi nødhjelp i form av matvarer. Er det sannsynlig at WFP har denne fleksibiliteten? Tvilsomt. Allerede før oppstart av aksjonen i april, hadde WFP regnet ut hvilken verdi det skulle være på kontantoverføringene. Beløpet var basert på gjennomsnittlig matprisestimat for april til september, og satt til 65 USD per husholdning per måned (WFP, 2012d:12). I dette ligger det lite fleksibilitet til å fange opp til dels store avvik og raske endringer i priser. Under krisen i Niger i 2012 var 64 % av matvarene kjøpt eller donert fra det internasjonale markedet. Det tar 3-4 måneder å få mat kjøpt internasjonalt frem til sultrammede i Niger (WFP, 2012d). WFP hadde med andre ord meget begrenset mulighet til å respondere fleksibelt i forhold til det de opprinnelig hadde planlagt i matsikkerhetskrisen i Niger.

5.1.3 Målretting, ekskluderings- og inkluderingsfeil:

En prisstigning på matvarer vil redusere mengde mat en husholdning kan bytte til seg med en uforandret eiendelsbase (Farrington, 2001; Sen, 1981). Dersom ikke prisstigningen kompenseres for, vil kapasiteter og livsgrunnlag på husholdningsnivå minske. En utfordring med kontantdistribusjon er at selve kontantoverføringen kan medføre prisstigning i markedet. Som vi så under punkt 5.1, er det nærliggende å anta at dette var tilfelle i Niger i 2012. Den begrensende fleksibiliteten i nødhjelpsoperasjonen styrker også forventninger om prisstigning som følge av kontantdistribusjon (Barrett, 2006a; Harvey, 2005). Om matnødhjelp i form av kontanter skal ha like god effekt som matvaredistribusjon, fordrer det derfor at man også

evner å inkludere de husholdninger som blir rammet av en eventuell prisstigning som følge av selv kontantinnsprøytingen. Det å utelate sårbare husholdninger fra målgruppen (ekskluderingsfeil) vil få store konsekvenser i en så sårbar kontekst som Niger. Midlene WFP og andre nødhjelpsorganisasjoner har til rådighet i kriser er begrensede. Dermed vil også all distribusjon til husholdninger som ikke er blant de mest sårbare (inkluderingsfeil), få konsekvenser i form av mindre å fordele til dem som trenger det mest. Eksakt målretting blir dermed svært viktig. Men selv WFP påpeker at utvelgelse av de mest matusikre husholdningene i Niger er en utfordring grunnet høy grad av kronisk sårbarhet (WFP, 2011a, 2012d).

WFP sitt valg om å la utvelgelsen skje i nær dialog med lokalsamfunnsgrupper er i utgangspunktet helt etter læreboka, men det innebærer også utfordringer. En evaluering fra WFP sin aktivitet i Uganda i 2005, viste at lokalsamfunn der spredde Cash For Work kontrakter jevnt mellom alle husholdningene lokalt, slik at hjelpen likevel ble for liten for de mest sårbare husholdningene (Harvey et al., 2010). Målretting av kontanter er mer utfordrende enn matvarer, da kontanter generelt er mer attraktivt å motta (Harvey, 2005). I Etiopia har målretting i form av Food For Work og Cash For Work vist seg å ikke nå de mest sårbare husholdningene, fordi disse ikke har ledig arbeidskapasitet ut over det de trenger for å dyrke sine egne åkerlapper (Barrett & Clay, 2003). Der WFP valgte å distribuere matnødhjelp i form av Blanket Supplementary Feeding i Niger i 2012, ble hjelpen gitt til alle barn, diende og gravide som bodde i et utpekt geografisk område. Dette innebærer at også husholdninger uten de mest prekære behov ble inkludert (WFP, 2011a, 2012d).

WFP sine operasjoner var i utgangspunktet ment å distribuere matnødhjelp til cirka 3 millioner matusikre menneskene i Niger i 2012 (WFP, 2012c; 2012d). En mangelfull målretting vil få store konsekvenser for matusikre husholdninger som ikke ble tildelt matnødhjelp, men som likevel ble rammet av prisstigning som følge av kontantdistribusjonen. Det samme vil være tilfelle for de som fikk kontantoverføringer, men som ikke fikk justert utbetalingen som følge av en prisstigning. Befolkningen i Niger er generelt svært sårbare for prisstigning. Totalt lever cirka 10,5 millioner mennesker for under 1,25 USD per dag (OCHA, 2011a). På bakgrunn av dette kan vi anta at matnødhjelp i form av kontantoverføringer i nødhjelpsoperasjonen i Niger i 2012, faktisk gjorde mer skade enn det matvaredistribusjon ville gjort. En slik kontrafaktisk analyse er selvsagt umulig å verifisere, men den støttes av andre empiriske studier av krisen i Niger i 2012 (de Sardan, 2013).

5.1.4 Incitament til økt produksjon:

For å styrke fremtidig matsikkerhet i Niger, er det ifølge FAO nødvendig å øke matmengden gjennom økt matproduksjon (IRIN, 2012). Økt landbruksproduksjon er også sentral som en motor for økonomisk aktivitet og utvikling (Juma, 2010; Maxwell & Devereux, 2005).

Myndighetene i Niger hevder at landet i dag bare bruker 20 % av sine fornybare grunnvannsreserver, noe som skulle tilsi at økt landbruksproduksjonen er mulig (IRIN, 2010). Prisnivået på matvarer er et avgjørende moment for jordbrukere når de skal beslutte hva og hvor mye de skal dyrke. Dette påvirker igjen tilgangen på matvarer på markedet (Baulch, 2005). Prisøkning på mat som følge av matnødhjelp i form av kontanter, kan dermed ha en positiv virkning på fremtidig matsikkerhet gjennom økt lokal matproduksjon. Økt matproduksjon er mer sannsynlig dersom krisene til stadighet gjentar seg og det internasjonale nødhjelpssamfunnet svarer med kontantdistribusjon hver gang (Barrett, 2006a). Tilsvarende vil den lokale matproduksjonen sannsynligvis synke om matnødhjelpen gis i form av matvarer. Dette blir spesielt uttalt når matvarer gis samtidig med lokal innhøsting av jordbruksprodukter (Donovan et al., 2006).

En prisøkning på matvarer vil også kunne slå heldig ut på husholdningenes kapasiteter gjennom økte inntekter fra salg av jordbruksprodukter. Men på det tidspunktet WFP distribuerte mest kontanter under krisen i 2012, hadde de fattige husholdningene ingenting å selge (Niger, 2011). Også på lenger sikt er det tvilsomt at salgsinntektene til små, lokale bønder vil stige mye som følge av en prisøkning på matvarer. Kun en mindre andel av inntektene til de fattige husholdningene på landsbygda i Niger kommer fra salg av jordbruksprodukter og husdyr. Ifølge Save the Children utgjør denne inntekten i et normalår cirka 25 % av inntektene til fattige husholdninger i Niger (SCF, 2009). I Afrika sør for Sahara er det generelt vanskelig for småbønder å øke matproduksjonen sin selv om de får tilgang på nye frøsorter og tilstrekkelig gjødsel. Eiendommene deres er rett og slett for små til å dra nytte av dette (Gubbels, 2011; Kaplinsky, 2005; UNDP, 2012). Det er derfor mellomstore og store bønder som vil få styrket sine salgsinntekter mest gjennom økte priser på salg av landbruksprodukter. I Niger bruker de fattigste på landsbygda i et normalår 50-75 % av sine inntekter på kjøp av matvarer for overlevelse (SCF, 2009). Vi antar derfor at økte salgsinntekter ikke vil kunne kompensere for økte utgifter til kjøp av matvarer for denne gruppen. I tillegg vil en prisøkning slå negativt ut for gruppen av fattige i byene, som vil ha enda mindre fordeler av økte matpriser.

Men en prisstigning på matvarer som resulterer i økt lokal matproduksjon, kan bidra positivt til husholdningenes kapasiteter gjennom økt etterspørsel etter lokal arbeidskraft. Tenkt på denne måten kan en lønnsinntektsøkning slå ut den uheldige virkningen av økte matpriser på husholdningsnivå. Dette viste seg å være tilfelle i Etiopia på begynnelsen av 2000-tallet (Gelan, 2006). Gelan fant også at virkninger på matproduksjon og lønnsinntekter ble forsterket dersom de mest sårbare husholdningene *i tillegg* mottok pengestøtte til matvarekjøp (Gelan, 2006). 70 % av befolkningen i Niger jobber i jordbrukssektoren (ACAPS, 2012:8). Også på landsbygda er de fleste fattige husholdningene avhengige av lønnsinntekt for å overleve. Lønnsinntekter fra sesongmigrasjon og ansettelse på lokale gårdsbruk utgjør i snitt halvparten av den samlede inntekten for de fattigste husholdningene (SCF, 2009). Men det er ofte en utfordring å finne nok arbeid, og reduksjon i lønnsinntekter som følge av redusert tilgangen til lokalt sesongarbeid var også en faktor som forsterket matsikkerhetskrisen i Niger i 2012 (ACAPS, 2012; OCHA, 2011b). Økt etterspørsel etter arbeidskraft kan dermed slå heldig ut på husholdningenes matsikkerhet.

Det er med andre ord ulike og ofte motstridende hensyn å ta når WFP (eller andre) skal vurdere hvorvidt kontanter er den mest effektive formen for matnødhjelp. Det kan likevel se ut som at kontantdistribusjon i krisens akutfase har flere negative enn positive ringvirkninger i land der store deler av befolkningen er marginaliserte og markedene er dårlig integrerte. Når akutfasen er over, er det derimot mer sannsynlig at en negativ effekt av prisstigning kan kompenseres av økt matproduksjon og økte lønnsinntekter. Forsøk med kontantdistribusjon, som et mer langsiktig sikkerhetsnett for de fattige, har vist seg å gi gode resultater både på husholdningers matsikkerhet og ved at lokale produsenter øker sin matproduksjon som følge av bedre priser (Barrientos, 2012; Ravallion, 2003). Det er derfor stor politisk interesse for å komplementere nødhjelp med mer langsiktige kontantoverføringer til de fattige, spesielt på steder med kronisk sårbarhet og gjentatte nødhjelpsaksjoner. I praksis derimot, har kontantdistribusjon i forbindelse med mathjelp først og fremst blitt prøvd ut som en form for nødhjelp, og i mindre grad som en brobygger mellom nødhjelp og utviklingshjelp (Clapp, 2012; Harvey, 2005). Også i WFP sin respons på krisen i Niger i 2012 finner vi at kontanter først og fremst ble distribueres i akutfasen. I den mer langsiktige rehabiliteringsoperasjonen er verdien av kontantdistribusjonen halvert. Det enda mer langsiktige landprogrammet til WFP inneholder ingen kontantdistribusjon. Vi stiller oss derfor undrende til om WFP sin «twin-track» tilnærming finnes andre steder enn i deres policy dokumenter.

5.2 Matnødhjelp distribuert som matvarer:

Samlet distribuerte WFP mer matvarer enn kontanter under sine operasjoner i Niger i 2012. WFP planla distribusjon av 160.000 tonn matvarer i sin nødhjelpsoperasjon, og 45.000 tonn gjennom rehabiliteringsoperasjonen. Samlet utgjorde dette cirka 4-5 % av matbehovet i Niger i 2012 (FAO, 2011). Barrett påpeker at man under distribusjon av frie matvarer vil forvente å få en prisnedgang på tilsvarende varer på det lokale markedet. Dess mindre integrert og velfungerende det lokale markedet er, dess mer omfattende vil denne prisendringen forventes å bli (Barrett, 2006a). Mat blir ofte billigere på steder der det nettopp har vært foretatt distribusjon av matvarer (FAO, 2007), og forskning fra Somalia og Mosambik viser at prisnedganger i kjølvannet av mathjelpdistribusjoner kan være til dels store (Barrett & Maxwell, 2005; Tschirley et al., 1996).

5.2.1 Målretting og inkluderingsfeil:

WFP mente at markedene i det rurale Niger ikke var velintegrerte nok til å fungere optimalt dersom befolkningen fikk mer kontanter til rådighet, og valgte kun distribusjon av matvarer her i 2012. Prisstatistikk på matvarer i Niger er for dårlig til at vi kan fastslå med sikkerhet at distribusjon av matvarer fra WFP i deler av det rurale Niger førte til lokal prisnedgang (se f.eks. RESIMAO, 2013; RECA Niger, 2012). Likevel er det nærliggende å anta at prisøkning på lokal mat vil bremse om det blir mer disponibel mat i et område. Jo mer målrettet inn mot de aller mest sårbare i befolkningen mathjelpen er, de som uansett ikke ville ha råd til å kjøpe mat på markedet, jo mindre vil utdeling av mat påvirke lokale matpriser (Barrett, 2006a). Men i Niger har både WFP og andre påpekt at det var vanskelig å velge ut hvilke husholdninger og lokaliteter som skulle få matnødhjelp (se f.eks. Oxfam, 2013; de Sardan, 2013). Når andre grupper enn de aller mest sårbare også får distribuert matvarer, grupper som ellers ville kjøpt mat på markedet, øker sannsynligheten for prisnedgang på matvarer. En prisnedgang har en umiddelbar positiv effekt på fattige som da får råd til å kjøpe mer mat på markedet. Spesielt gjelder dette sårbare grupper som ikke mottar noen form for matnødhjelp, og som gjennom reduserte matkostnader faktisk får forbedret sin eiendelsbase og styrket sin kapasitet.

Forskningsresultater fra Kenya viste en økning i kjøp av såfrø, gjødsel og innleid arbeidskraft i kjølvannet av matvaredistribusjon. Sparte matkostnader satte her fattige bønder i stand til å øke sin fremtidige matsikkerhet ved å investere i produksjon (Barrett, 2001). Niger er et land der fattige husholdninger, også på landsbygda, er netto kjøpere av mat til overlevelse (SCF, 2009). En prisnedgang som følge av matvaredistribusjon vil dermed forventes å slå positivt ut for de mest sårbare. Spesielt de som ikke er inkludert i målgruppen for nødhjelpsresponsen.

Matvaredistribusjon på lenger sikt vil derimot forventes å ha en negativ effekt på lokal matproduksjon, og dermed også tilgang til lønnet arbeid (Lentz, 2003). Reduserte matpriser vil også gjøre det mindre attraktivt for handelsmenn å føre matvarer frem til avsidesliggende og lite integrerte markeder (Barrett, 2006a).

5.2.2 Kostnadseffektivitet i operasjonen:

Et realpolitisk argument for fortsatt å satse på matvarehjelp under matsikkerhetskriser, er at donorland i stor grad gir mathjelp i form av egenprodusert overskuddsmat. Internasjonale NGO'er har lenge argumentert for å gjøre mathjelp mer fleksibel, og tendensen til å gi bort egen overskuddsproduksjon er nedadgående (Clapp, 2012; Harvey et al., 2010). Men fortsatt gis cirka halvparten av internasjonal mathjelp i form av matvarer fra donorland (Harvey et al., 2010). En omlegging til helt ubundet mathjelp i form av kontanter vil, etter Toppens analyse, redusere det internasjonale mathjelpsbudsjettet med cirka 40 % (Toppens, 2006:18).

Et argument som likevel ofte brukes mot matvaredistribusjon i kriser, er at disse ofte har høyere operasjons- og administrasjonskostnader enn kontantoverføringer (Harvey, 2005). WFP har forsøkt å utarbeide et måltall for forholdet mellom kostnader ved distribusjon av matvarer og prisen for samme type vare på det lokale markedet; Alfa-verdien¹². Dersom Alfa-verdien er under 1 ansees det mer kostnadseffektivt å distribuere kontanter enn mat. Er Alfa-verdien høyere enn 1, er matvaredistribusjon det mest kostnadseffektive. Alfa-verdien holdt seg under 1 gjennom hele krisen i Niger i 2012. Da krisen var på sitt høyeste, i juli, var Alfa-verdien fortsatt ikke høyere enn 0,92. WFP argumenterer ut fra dette for at pengedistribusjon var det mest kostnadseffektive alternativet gjennom hele krisen (WFP, 2012b). Problemet med denne modellen er imidlertid at den ikke tar hensyn til distribusjonskostnader ved kontantutbetalinger (WFP, 2002a:78). Disse har i flere tilfeller vist seg å være store (Gentilini, 2007). Vi tviler derfor på at pengedistribusjon var så kostnadseffektivt som det ved første øyekast kunne se ut som under matsikkerhetskrisen i Niger i 2012.

5.2.3 Lokale og regionale oppkjøp:

En alternativ måte å gi mathjelp i form av matvarer på, er gjennom oppkjøp av matvarer på det regionale eller lokale markedet. I mange tilfeller har dette vist seg å være svært kostnadseffektivt. En OECD studie viser at det gjennomsnittlig koster 50 % mindre å kjøpe

¹² Alfa-verdien; for hver vare kalkuleres forholdet mellom lokal markedspris og den totale kostnaden for WFP og donorer knyttet til å skaffe tilveie og levere varen fra et eksternt sted (WFP, 2002a).

matvarer på det lokale markedet, og 1/3 mindre om varene kjøpes på regionale markeder, og så transporteres derfra til mottagerlandet (Clay et al., 2006). En slik kostnadsbesparelse vil gjøre det mulig å nå flere mennesker med mer hjelp, men vil det nødvendigvis styrke lokale kapasiteter til å håndtere fremtidige kriser? I så henseende er en viktig grunn til at lokale og regionale oppkjøp favoriseres, nettopp det potensialet disse har til å styrke produksjon og markedsnett i lavinntektsområder, der markedene fungerer dårlig (Barrett, 2006a). Gjennom å styrke og øke produksjon og markeder kan en region øke sin evne til selvforsyning under fremtidige kriser (Harvey et al., 2010). USDA hevder at denne effekten av lokale og regionale oppkjøp er mest fremtredende i langvarige kriser og ved langvarig mathjelp (USDA, 2009). Noe som for øvrig er tilfelle i Niger. Under matsikkerhetskrisen i Niger i 2012 planla WFP å kjøpe 36 % av matvarene i regionen, hovedsakelig fra Bènin og Togo.

Rehabiliteringsoperasjonen planla å kjøpe cirka 20 % av matvarene lokalt og regionalt (WFP, 2011a, 2012d). Niger er også i normalår svært avhengige av fungerende regionale markeder for import av matvarer, og den stimulus som lokale og regionale oppkjøp har på disse markedene vil derfor være positivt. En fare ved lokale og regionale oppkjøp er prisstigning som følge av økt etterspørsel, noe som kan slå veldig uheldig ut for de mest marginaliserte. Men ifølge WFP og FAO var det lite som tydet på at lokale og regionale oppkjøp påvirket en prisstigning i regionen i 2012 (WFP/FAO, 2012a).

Ifølge USDA er det først og fremst store jordbrukseiere eller veletablerte handelsmenn som tjener på lokale og regionale oppkjøp. Disse har det største potensialet til å møte nødvendige kontraktkrav og levere store kvanta med høy kvalitet. De har også en allerede eksisterende posisjon på budmarkedet (USDA, 2009). Det har også vist seg at disse veletablerte handelsmennene gjerne kjøper sine varer fra et mylder av småskalaprodusenter, produsenter som hver for seg ofte ikke innehar en posisjon som gjør dem i stand til å få rettferdige priser for sine produkter. Som et forsøk på å gjøre noe med nettopp dette har WFP satt i gang et pilotprosjekt som går ut på å etablere direkte handelsforbindelser mellom WFP og småskalaprodusenter og handelsmenn. Det såkalte Purchase for Progress Initiative omfatter foreløpig fem land i Vest Afrika og avsluttes i 2013 (Harvey et al., 2010). Det er derfor for tidlig å si om dette er veien å gå. Men som vi har sett før kan også en økt produksjon komme de fattige til gode gjennom økte lønnsinntekter.

6 Konklusjon

Vi har i denne artikkelen diskutert hvordan matnødhjelp i form av kontanter og matvare kan påvirke lokale kapasiteter for forebygging og håndtering av fremtidige matsikkerhetskriser. I en kontekst der store deler av befolkningen er marginaliserte, informasjonen er mangelfull, markedene lite integrerte og det er stor fare for prisspekulasjon, kan det synes som om matnødhjelp i form av matvarer er best eget i den akutte delen av kriseresponsen. Risikoen knyttet til en prisstigning på matvarer overføres da ikke til husholdningene. I motsetning til kontantdistribusjon gir ikke matvaredistribusjon prisøkning, noe som er spesielt gunstig for dem som ikke mottar noen form for matnødhjelp. Matvaredistribusjon vil dermed beskytte eiendelsbasen på husholdningsnivå mer enn kontantdistribusjon vil gjøre.

For å styrke lokal matsikkerhet, er det ønskelig å styrke markedsnett og lokal produksjon av matvarer (Baulch, 2005; Maxwell & Devereux, 2005). Dette vil også gjøre lokalsamfunn bedre egnet til å motta kontantoverføringer i fremtidige matsikkerhetskriser. Center for Global Development påpeker nettopp manglende kapasitet i markedsnett og lite fleksible markeder som grunn til ustabile og høye priser i Niger (ACAPS, 2012). Bruk av kontanter vil stimulere både markedet og matproduksjonen, mens distribusjon av matvarer, spesielt under innhøsting, mest sannsynlig vil ha motsatt effekt (Donovan et al., 2006). På husholdningsnivå kan en negativ prisstigningseffekt som følge av kontantdistribusjon, veies opp gjennom økt tilgang til lønnet arbeid i en stimulert jordbrukssektor. Vi mener dette indikerer at man bør vurdere å gå over til kontantdistribusjon så snart markedet for mat fungerer noenlunde bra etter den mest akutte fasen av krisen.

Basert på dette stiller vi oss undrende til WFP sin bruk av matnødhjelp i form av matvarer og kontanter i Niger i 2012. WFP valgte å distribuere 44 mill. USD i kontanter i den akutte nødhjelpsoperasjonen, og 23 mill. USD i den mer langsiktige rehabiliteringsoperasjonen (WFP, 2012b, 2012d). Dersom målsetningen om å styrke lokale kapasiteter til å håndtere framtidige matsikkerhetskriser hadde vært viktig for WFP, burde organisasjonen distribuert mer matvarer i starten av krisen og mer kontanter i rehabiliteringsprosessen. Til tross for WFP sin «twin-track» tilnærming, synes det fortsatt som de har mye å hente på å øke fokus på matnødhjelpens virkninger på lokale kapasiteter ved utforming av sine humanitære responser.

Litteraturliste :

- ABC News. (2012). Niger famine "inevitable" without aid. Retrieved 10.10, 2012, from <http://www.abc.net.au/news/2012-05-25/niger-slipping-into-famine/4032324>
- Abdulai, A., Barrett, C. B., & Hoddinott, J. (2005). Does food aid Really have disincentive effects? New evidence from sub-Saharan Africa. [Article]. *World Development*, 33, 1689-1704. doi: 10.1016/j.worlddev.2005.04.014
- ACAPS. (2012). Disaster Need Analysis: Niger Update - March 2012. In E. E. C. B. Project (Ed.). Geneva.
- ADB. (2012). Water resources mobilization and development project (promovare): Country Republic of Niger: African Development Bank.
- Anderson, M. B. (1999). *Do no harm: how aid can support peace-or war*. Boulder, Colo.: Lynne Rienner.
- Audsley, B., Halme, Riikka, Balzer, Niels. (2010). Comparing cash and food transfers: a cost-benefit analysis from rural Malawi. In S. W. Omamo, Gentilini Ugo, Sandström, Susanna (Ed.), *Revolution: From Food Aid to Food Assistance*. Roma: WFP.
- Barrett, C. B. (2001). Does Food Aid Stabilize Food Availability? [Article]. *Economic Development & Cultural Change*, 49(2), 335.
- Barrett, C. B. (2006a). *Food Aid's Intended and Unintended Consequences*. Paper presented at the State of Food and Agriculture 2006.
- Barrett, C. B. (2006b). Food Aid As Part Of A Coherent Strategy To Advance Food Security Objectives Rome: FAO.
- Barrett, C. B., & Clay, D. C. (2003). Self-Targeting Accuracy in the Presence of Imperfect Factor Markets: Evidence from Food-for-Work in Ethiopia. *Journal of Development Studies*.
- Barrett, C. B., & Maxwell, D. G. (2005). *Food aid after fifty years : recasting its role / Christopher B. Barrett and Daniel G. Maxwell*: London ; New York : Routledge, 2005.
- Barrientos, A. (2012). Social Transfers and Growth: What Do We Know? What Do We Need to Find Out? *World Development*, 40(1), 11-20.
- Baulch, B. (2005). Food Marketing. In S. Maxwell & S. Devereux (Eds.), *Food Security in Sub-Saharan Africa*. Scottsville: University of Natal Press.
- BEH. (2011). World Risk Report. In P. Mucke (Ed.). Bonn: United Nations University and Institute for Environment and Human Security, Bonn (UNU-EHS).
- Berhane, G., Hoddinott, J., Kumar, N., Taffesse, A. S., Diressie, M. T., Yohannes, Y., . . . Sima, F. (2011). Evaluation of Ethiopia's Food Security Program: Documenting Progress in the Implementation of the Productive Safety Nets Programme and the Household Asset Building Programme. Washington: International Food Policy Research Institute,.
- CaDRI. (2011). Basic of Capacity Development in Disaster Risk Reduction. Geneva: UNISDR.
- CARE USA. (2006). White Paper on Food Aid Policy.
- Clapp, J. (2012). *Hunger in the balance : the new politics of international food aid*. Ithaca: Cornell University Press.
- Clay, E., Riley, B., & Urey, I. (2005). The Development Effectiveness of Food Aid; Does tying matter? Paris: OECD.
- Clay, E., Riley, B., & Urey, I. (2006). The development effectiveness of food aid : does tying matter? : OECD.
- Clay, E. J. (2006). Food aid tying is the real problem: A response to the Barrett and Maxwell proposal. *Food Policy*, 31(2), 119-122.

- Coleman, D. Y. (2012). Political Conditions. *Niger Country Review* 8-27.
- Coulter, J. (2007). Local and Regional Procurement of Food Aid in Africa: Impact and Policy Issues. *The Journal of Humanitarian Assistance*, Fernstein International Center, October.
- Davies, S. (1996). *Adaptable Livelihoods: Coping with Food Insecurity in Malian Sahel*. London: Macmillan.
- de Sardan, J.-P. O. (2013). Les transferts monétaires au Niger : la manne et les soupçons. *Lasdel*, 108.
- Devereux, S. (2005). Famine in Africa. In S. Devereux & S. Maxwell (Eds.), *Food Security in Sub-Saharan Africa*. Scottsville: University of Natal Press.
- Donovan, C., McGlinchy, M., Staatz, J., & Tschirley, D. (2006). Emergency Needs Assessments and the Impact of Food Aid on Local Markets. Michigan: Agricultural Economics Department, Michigan State University.
- Dufour, C., & Egal, F. (2012). Nutrition in protracted crises: a reason to act, and an entry point for effective response.
- Dynes, R. R. (1993). Disaster Reduction; The importance of adequate assumptions about social organization. [Article]. *Sociological Spectrum*, 13(1), 175-192.
- Easterly, W. R. (2006). *The white man's burden*. New York: Penguin Press.
- EU. (2011a). *The European strategy for the Sahel*. Bruxelles
- EU. (2011b). *Strategy for Security and Development in the Sahel*. Bruxelles.
- FAO. (2003a). Food Security in Complex Emergencies: building policy frameworks to address longer-term programming challenges. In FAO (Ed.): FAO Corporate Document Repository.
- FAO. (2003b). *Food Security in Complex Emergencies: building policy frameworks to address longer-term programming challenges*. Paper presented at the Food Security in Complex Emergencies, Tivoli, Italy.
- FAO. (2007). The State of Food and Agriculture 2006; Food Aid for Food Security? Rome: FAO.
- FAO. (2011). Cereal Supply/Demand Balances for Sub-Saharan Africa Retrieved 08.03, 2012, from <http://www.fao.org/giews/english/ewi/cereals/3.htm#233>
- FAO. (2012). The Food and Nutrition crisis in the Sahel; Urgent action to support the resilience of vulnerable populations, Regional Strategic Response Framework. In FAO (Ed.).
- FAO. (2013). GIEWS Food Price Data and Analysis Tool Retrieved 08.03, 2013, from <http://www.fao.org/giews/pricetool/>
- FEWSNET. (2012). Niger Food Security Outlook: July through December 2012. Washington/Niamey.
- Flores, M., Khwaja, Y., & White, P. (2005). Food Security in Protracted Crises: Building More Effective Policy Frameworks. [Article]. *Disasters*, 29, 25-51. doi: 10.1111/j.0361-3666.2005.00283.x
- Freedom House. (2013). Freedom in the World 2013; Niger Retrieved 22.10, 2013, from <http://www.freedomhouse.org/report/freedom-world/2013/niger>
- Gaillard, J. C., & Mercer, J. (2012). From knowledge to action: Bridging gaps in disaster risk reduction. *Progress in Human Geography*, May 29. doi: 10.1177/0309132512446717
- Gelan, A. U. (2006). Does food aid have disincentive effects on local production? A general equilibrium perspective on food aid in Ethiopia. [Article]. *Food Policy*, 32, 436-458. doi: 10.1016/j.foodpol.2006.09.001
- Gentilini, U. (2007). Cash and Food Transfers; A Primer. Rome: WFP.
- Guarnieri, V. (2003). Food aid and Livelihoods: Challenges and Opportunities in Complex Emergencies *FAO International Workshop: Food Security in Complex Emergencies*:

- building policy frameworks to address longer-term programming challenges*: World Food Programme.
- Gubbels, P. (2011). Escaping the Hunger Cycle; Pathways to resilience in the Sahel. In S. W. Group (Ed.).
- Harvey, P. (2005). Cash and vouchers in emergencies. In HPG (Ed.). London: ODI.
- Harvey, P., Proudlock, K., Clay, E., Riley, B., & Jaspars, S. (2010). Food aid and food assistance in emergency and transitional contexts: a review of current thinking. London: odi.
- Helsloot, I., & Ruitenbergh, A. (2004). Citizen Response to Disasters: a Survey of Literature and Some Practical Implications. [Article]. *Journal of Contingencies & Crisis Management*, 12(3), 98-111. doi: 10.1111/j.0966-0879.2004.00440.x
- IASC. (2012). 2012 Strategic Document; Respons Plan Addressing the Food and Nutrition Crisis in the Sahel. In F. S. a. N. W. Group (Ed.), *2012 Strategic Document*. Dakar.
- ICG. (2013). Niger: Another Weak Link in the Sahel? Retrieved 22.10, 2013, from <http://www.crisisgroup.org/en/regions/africa/west-africa/niger/208-niger-another-weak-link-in-the-sahel.aspx>
- IPC Global Partners. (2008). Integrated Food Security Phase Classification Technical Manual, Version 1.1. In FAO (Ed.). Rome.
- IRIN. (2010). Niger: Thirsty as well as hungry Retrieved 07.11, 2012, from <http://www.irinnews.org/Report/89432/NIGER-Thirsty-as-well-as-hungry>
- IRIN. (2012). Analysis: Sahel crisis - lessons to be learnt Retrieved 21.12, 2012, from <http://www.irinnews.org/Report/96638/Analysis-Sahel-crisis-lessons-to-be-learnt>
- ISDR. (2007). Hyogo Framework for Action 2005 - 2015; Building the Resilience of Nations and Communities to Disasters. In UNISDR (Ed.), *Hyogo Framework for Action*. Geneva.
- ISDR. (2009). Terminology on Disaster Risk Reduction. Geneva: UNISDR.
- Juma, C. (2010). *The New Harvest*. Oxford: Oxford University Press, USA.
- Kaplinisky, R. (2005). *Globalization, poverty and inequality*. Cambridge: Polity Press.
- Lentz, E. (2003). Annotated bibliography of food aid disincentive effects. Mimeo: Cornell University, Ithaca, NY.
- Margolies, A., & Hoddinott, J. (2012). Mapping the Impacts of Food Aid: Current Knowledge and Future Directions. Washington: International Food Policy Research Institute.
- Maxwell, D. (2007). Global factors shaping the future of food aid: the implications for WFP. *Disasters*, 31, S25-S39. doi: 10.1111/j.1467-7717.2007.00347.x
- Maxwell, S., & Devereux, S. (Eds.). (2005). *Food Security in Sub-Saharan Africa*. Scottsville: University of Natal Press.
- Mousseau, F., & Mittal, A. (2006). Sahel: A prison of Starvation; A Case Study of the 2005 Food Crisis in Niger. In T. O. Institute (Ed.).
- Niger, R. d. (2011). Enquete conjointe sur la vulnerabilite a l'insecurite Alimentaire des menages au Niger: SAP november 2011. Niamey.
- OCHA. (2011a). Appel global pour le Niger 2012.
- OCHA. (2011b). CAP: Niger Appel Global 2011. New York/Geneva.
- OCHA. (2012). Appel Global Niger; Revue à Mi-Parcours 2012. In UN (Ed.). Geneva.
- Oxfam. (2012). Sahel Markets Under Pressure. Oxford.
- Oxfam. (2013). Quelles Lecons tirées? Un bilan de la réponse à la crise alimentaire 2012 au Sahel pour construire la résilience *Document d'information d'Oxfam no 168; 16 avril*. London: Oxfam.
- Pingali, P., Alinovi, L., & Sutton, J. (2005). Food Security in Complex Emergencies: Enhancing Food System Resilience. *Disasters*, 29, S5-S24. doi: 10.1111/j.0361-3666.2005.00282.x

- Polman, L. (2010). *The crisis caravan: what's wrong with humanitarian aid?* New York: Metropolitan Books.
- Ravallion, M. (2003). *Targeted Transfers in Poor Countries: Revisiting the Tradeoffs and Policy Options*. The World Bank, Policy Research Working Paper Series: 3048.
- RECA Niger. (2012). Les différents bulletins traitant des prix, des marchés et de la situation alimentaire, au Niger. In R. N. d. C. d. A. d. Niger (Ed.).
- RESIMAO. (2013). Niger: GIS maps; Price level on regional markets Retrieved 31.10, 2013, from <http://www.resimao.org/html/en/Niger/maps>
- Rosenthal, U., Boin, R. A., & Comfort, L. K. (2001). *Managing crises: threats, dilemmas, opportunities*. Springfield, Ill.: Charles C. Thomas.
- SCF. (2009). Understanding Household Economy in Rural Niger. London: Save the Children UK.
- Sen, A. (1981). *Poverty and famines*. Oxford: Clarendon Press.
- Shaw, R., Sharma, A., & Takeuchi, Y. (2009). *Indigenous knowledge and disaster risk reduction*. New York: Nova Science Publishers.
- Toppen, J. J. (2006). Should the U.S. End In-Kind Food Aid? Assessing the Case for Cash. Retrieved from
- Tschirley, D., Donovan, C., & Weber, M. T. (1996). Food Aid and Food Markets: Lessons from Mozambique. *Food Policy*, 21(2), 189-209.
- UNDP. (2012). *Africa Human Development Report 2012; Towards a Food Secure Future*. New York: UNDP Regional Bureau for Africa (RBA).
- UNICEF. (2012). UNICEF Niger Monthly Humanitarian Situation Report: Date: 27 August 2012 Retrieved 28.01, 2013, from <http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/UNICEF%20Niger%20SitRep%2027%20August%202012.pdf>
- UNPD. (2011). Human Development Index (HDI) - 2011 Rankings, from <http://hdr.undp.org/en/statistics/>
- USDA. (2009). Use of Local and Regional Procurement in Meeting Food Needs of those Affected by Disasters and Food Crises Office of Capacity Building and Development Foreign Agricultural Service.
- WB. (2013). Niger: Country Brief Retrieved 27.03, 2013, from <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/COUNTRIES/AFRICAEXT/NIGEREXTN/0,,menuPK:382460~pagePK:141132~piPK:141107~theSitePK:382450,00.html>
- WFP. (2002a). Emergency Field Operations Pocketbook. In WFP (Ed.).
- WFP. (2002b). WFP Emergency Field Operations Pocketbook. Rome: UN.
- WFP. (2008). Vouchers and Cash Transfers as Food Assistance Instruments: Opportunities and Challenges. Roma.
- WFP. (2009). Annual performance report for 2008: WFP.
- WFP. (2011a). Protracted Relief and Recovery Operation Niger 200051. Rome.
- WFP. (2011b). WFP Policy on Disaster Risk Reduction and Management; Building Food Security and Resilience.
- WFP. (2012a). About Retrieved 20.11, 2012, from <http://www.wfp.org/about>
- WFP. (2012b). Budget increase 3 to Niger Protracted Relief and Recovery Operation 200051.
- WFP. (2012c). Budget Revision to Protracted Relief and Recovery Operation; Niger 200051 (revision 2) Retrieved 14.06, 2012, from http://one.wfp.org/operations/current_operations/BR/200051_1206.pdf
- WFP. (2012d). Emergency Operation Niger 200398.
- WFP/FAO. (2011). October 2011: Food security and humanitarian implications in West Africa and the Sahel, .

- WFP/FAO. (2012a). Food security and humanitarian implications in West Africa and the Sahel Retrieved 30.01, 2013, from <http://www.wfp.org/content/west-africa-and-sahel-food-security-and-humanitarian-implications-2012>
- WFP/FAO. (2012b). Food security and humanitarian implications in West Africa and the Sahel; May 2012 Retrieved 30.01, 2013, from <http://www.wfp.org/content/west-africa-and-sahel-food-security-and-humanitarian-implications-2012>
- WHO. (2000). Management of Malnutrition in Major Emergencies. Geneva.
- Wilding, J., Mossi, I. I., Edwards, D. L., Weisbaum, A., Aw, B., & Mander, T. (2005). Joint Independent Evaluation of the Humanitarian Response of CARE, CRS, Save the Children and World Vision to the 2005 Food Crisis in the Republic of Niger.

Vedlegg 1:

Dokumenter benyttet til å utdype kunnskap om konteksten.

Denne listen er ikke uttømmende, men gir oversikt over noen sentrale dokumenter.

Dokument:	Tittel	Relevans til studien:
Save The Children, 2009	Understanding Household Economy in Rural Niger	Oversikt over hvordan husholdninger skaffer seg mat til overlevelse.
Gubbels, 2011. Utgitt av Sahel Working Group. En sammenslutning av flere store internasjonale INGO'er	Escaping the Hunger Cycle, Pathwaays to Resilience in the Sahel.	En innføring i årsakssammenhenger knyttet til matsikkerhet i Sahel, og en evaluering av styrker og svakheter i gjennomføringen av internasjonal humanitær mathjelp under krisen i 2010.
FEWSNET, 2011	Livelihood zoning «plus» activity in Niger	Oversikt over levebrødsoner. Økonomisk geografi, tilpasset matsikkerhetsanalyser.
ACAPS, 2012	Niger Update	Oversikt over matsikkerhetssituasjonen i Niger, generelt og under krisen i 2012
EU, 2012	A Coherent EU Strategy for the Sahel.	Gir en oversikt over utfordringer regionen står overfor med tanke på utvikling og sikkerhet.
Oxfam, 2010	Hunger in the Sahel, A permanent emergency?	Analysere responsen på krisen i 2010, og foreslår hvordan man bedre kan respondere på matsikkerhetskriser i Sahel for å styrke lokal motstandsdyktighet.
Mousseau, Frederic og Mittal, Anuradha, 2006 Forskere ved Oakland Institute.	Sahel: A Prison of Starvation? A Case Study of the 2005 food crisis in Niger.	Analysere bakgrunnen for den kroniske matusikkerheten i Niger, og foreslår veier ut av denne tilstanden.
UNDP, 2012	Africa Human Development Report 2012; Towards a Food Secure Future.	En mer utviklingsvinklet tilnærming til matsikkerhet i Afrika.
Tearfund, 2007	Prepare to Live, Strengthening the resilience of communities to manage food insecurity in the Sahel region.	Gi en innføring i en katastroferisikoreduserende tilnærming til hvordan man kan oppnå matsikkerhet i Sahel.
WFP, 2002	Emergency Field Operation Pocketbook	Dokumentet gir en innføring i hvordan WFP jobber i nødhjelpsaksjoner, deres ulike operasjonstyper og ulike former for intervensjoner som kan brukes.
WFP, 2009	Emergency Food Security Assessment Handbook	Gir en innføring i hvordan WFP skal gjennomføre sårbarhetsmålinger i kriser, og utdype intervensjonsformer og mulige responser.
WFP/FAO, 2009	Joint Guidelines for Crop and Food Security Assessment Missions	Inneholder mye av det samme som i dokumentet over, med tar også med måling av matproduksjon. Relevant bakgrunnsinformasjon knyttet til min bruk av FAO sine statistikker over matproduksjon og prisoversikter på korn.
WFP, 2011	Summary Evaluation Report – Niger Emergency Operation 200170	Oversikt og evaluering av WFP sitt arbeid i Niger under krisen i 2010.
OCHA, 2011	5-Year Evaluation on the Central Emergency Response Fund. Country Study: Niger.	Oversikt og evaluering av FN sin bruk av nødhjelpsfondet, CERF, under humanitære kriser i Niger de siste fem år.
IPC Global Partners	Integrated Food Security Phase Classification, Technical manual Version 1.1	En oversikt over hvordan WFP, som en IPC partner, indikerer og klassifiserer krisers alvorlighetsgrad.

Vedlegg 2:

Hovedkategorier i matrisen som ble brukt for å redusere og kategorisere det empiriske datamateriale:

Kategori:	Data:
Data knyttet til krisens omfang og utvikling	
Hva ble gitt i matnødhjelp (form)	
Hvordan ble matnødhjelpen gitt	
Data knyttet til markeder og priser	
Målgrupper	
Fleksibilitet i operasjonene	
Myndigheter sin rolle i krisehåndteringen	
Andre lokale sin rolle i krisehåndteringen	

Vedlegg 3:

Brev til redaktør av Internasjonal Politikk vedrørende artikkel:

Internasjonal Politikk/NUPI

Att Julie Wilhelmsen

(jw@nupi.no og ip@nupi.no)

Artikkel om respons på matsikkerhetskrisen i Niger

Som nevnt i en e-post i mai, har vi skrevet en artikkel om nødhjelp til Niger som vi håper IP vil publisere. Artikkelen tar for seg World Food Program sin reaksjon på matsikkerhetskrisen i landet i 2012.

Hoved diskusjonen er hvorvidt distribusjon av mat eller distribusjon av kontanter bidrar best til å sikre lokalbefolkningens evne til å møte framtidige matsikkerhetskriser. Det å dele ut kontanter til de mest sårbare husholdningene under matsikkerhetskriser er en helt ny trend i internasjonal nødhjelp. Niger er det landet i verden hvor denne nye trenden har størst gjennomslag.

Vi er i denne artikkelen ikke opptatt av hvor mange liv som ble reddet av nødhjelp i Niger under WFP sin aksjon. Vi er opptatt av hvilken form for matnødhjelp som gir lokalsamfunn best kapasitet til å unngå lignende kriser i framtiden. På bakgrunn av et stort antall rapporter, evalueringer og akademiske arbeider om tidligere matsikkerhetskriser i Niger analyserer vi fordeler og ulemper med distribusjon av mat eller kontanter. Under de forutsetningene vi beskriver for Niger, konkluderer vi med at en kombinasjon av mat og kontanter gir best resultat; dersom matvaredistribusjon i krisens mest akutte fase etterfølges av kontantdistribusjon når krisen ikke er så akutt, vil samfunnene stå best rustet til å takle nye, lignende situasjoner.

Den akademiske diskusjonen rundt matnødhjelp i form av kontanter eller matvarer under en matsikkerhetskrise har bare så vidt begynt, men vi spår at temaet vil bli fulgt opp tettere også akademisk ettersom praksis blant nødhjelpsorganisasjonene endrer seg til fordel for mer kontant distribusjon under akutt nød.

Med håp om positive reviewer og snarlig publisering,

Sofie Haugthom og Ketil Fred Hansen

Stavanger/UiS 01.11.2013

Vedlegg 4:

Internasjonal Politikk sin forfatterveiledning:

Internasjonal POLITIKK

Retningslinjer for bidragsytere

Internasjonal Politikk har som målsetning å publisere det beste og mest innovative av fagartikler innenfor studiet av internasjonal politikk i Skandinavia. Tidsskriftet representerer en åpen og bred tilnærming til fagområdet, som tar utgangspunkt i det vi studerer og ikke hvordan vi studerer det. Tidsskriftet er, og skal være, ledende innen studier av norsk utenrikspolitikk og faglig-politisk debatt omkring den samme politikken, men mottar artikler fra hele fagfeltet *Internasjonal Politikk*. Vi mottar gjerne artikler som er eksperimenterende i form og/eller innhold. Ved siden av fagartikler inneholder *Internasjonal Politikk* en fast fokusspalte med aktualitetsstoff og en bokspalte med anmeldelser av bøker.

Internasjonal Politikk rangeres på vitenskapelig nivå 1 i Universitets- og høyskolerådets (UHR) liste over publiseringskanaler. Tidsskriftet bruker som standard to fagfeller på fagartikler, mens bokessays vurderes av én fagfelle. Alle fagfellevurderinger finner sted etter «double blind»-prinsippet, hvilket vil si at artikkelforfatter(e) og fagfeller anonymiseres gjensidig overfor hverandre.

Å sende inn et manuskript til et vitenskapelig tidsskrift er et uttrykk for at man har til hensikt å publisere manuskriptet i det aktuelle tidsskriftet. Det går med mye tid og arbeid i redaksjonen og hos eksterne fagfeller til å vurdere innsendte bidrag. Ved å sende inn et manuskript til *Internasjonal Politikk* aksepterer forfatteren at manuskriptet ikke kan vurderes av andre tidsskrifter før *Internasjonal Politikk* har avsluttet sin behandling.

INNSENDING AV MANUSKRIPTER

Manuskripter sendes elektronisk som word-filer til ip@nupi.no. Unntaket er bidrag til bokspalten, som sendes direkte til bokredaktøren. Alle manuskripter skal inneholde en egen tittelside som oppgir forfatterens navn, høyeste oppnådd akademisk grad, nåværende stilling, institusjonstilknytning og e-postadresse. For fagartikler skal tittelsiden også inneholde tittel på norsk og engelsk, et kort sammendrag på norsk og engelsk (maks 150 ord) og 3–5 nøkkelord på norsk og engelsk.

Tabeller og illustrasjoner bør vedlegges i en separat fil (med høy oppløsning og hvis mulig som redigerbare filer), med anvisning i hovedteksten til hvor disse skal plasseres. Dersom artikkelen aksepteres for trykking i *Internasjonal Politikk*, må forfatteren(e) selv innhente tillatelse til å gjengi tidligere trykte tabeller/illustrasjoner.

STANDARD FOR MANUSKRIPTER

Manuskripter mottas på norsk (bokmål/nynorsk), dansk og svensk. Redaksjonen vil unntaksvis også vurdere bidrag på engelsk, men da under forutsetning av at forfatteren selv bidrar til oversettelse til skandinavisk språk dersom bidraget aksepteres for trykking. Manuskripter formateres til dobbel linjeavstand, skrifttype Times New Roman, 12 punkt (eller tilsvarende) og minimum 2,5 cm marginer.

Fagartikler bør ikke overskride 60 000 tegn inkludert mellomrom, men må heller ikke være så korte at de nærmer seg fokusbidragets lengde. Litteraturliste og eventuelle noter kommer i tillegg. Underoverskrifter i fagartikler bør begrenses til tre nivåer, disse skal ikke nummereres.

Fokusbidrag bør ikke overskride 20 000 tegn inkludert mellomrom. Litteraturliste og eventuelle noter kommer i tillegg. Tema for fokusartikler må avklares med redaksjonen før de sendes inn. Titler for fokusbidrag bør være korte og poengterte.

Bokessays bør ikke overskride 20 000 tegn inkludert mellomrom. Litteraturliste og eventuelle noter kommer i tillegg. Et bokessay tar for seg to eller flere bøker som omhandler en liknende tematikk. Fokus bør være på de innovative aspektene ved ny litteratur og implikasjonene av disse for studiet av internasjonale forhold.

Bokanmeldelser bør ikke overskride 10 000 tegn inkludert mellomrom. Overskriften skal angi: bokforfatter(e), tittel, årstall for utgivelse, utgiversted og forlag. Noter og litteraturhenvisninger i bokanmeldelser bør begrenses til et minimum. En bokanmeldelse er en informativ og kritisk vurderende behandling av én bok. Enhver bok av nyere dato som anses relevant for fagfeltet kan anmeldes (eldre utgivelser kan unntaksvis anmeldes hvis innovative og aktuelle aspekter fremheves). En liste over tilgjengelige bøker finnes på www.librarything.com/catalog/IP.

Manuskripter som ikke overholder disse retningslinjene vil bli returnert til forfatteren.

FORMAT FOR KILDEHENVISNINGER

For løpende kildehenvisninger angis forfatternavn og publiseringsårstall i parentes, for eksempel:

«... (Wendt 1999) ...»

«... (Ferguson & Mansbach 1996) ...»

Skal sidetall oppgis, tilføyes det i parentesen etter årstallet med kolon imellom, og uten «s.», for eksempel:

«... (Morgenthau 1948: 24) ...» Helt korte kommentarer kan også føyes inn, for eksempel:

«... (se også Bull 1977: 24) ...»

For to helt like henvisninger som følger direkte etter hverandre, kan «ibid.» brukes til annen gangs henvisning, for eksempel:

«... (Neumann 2001: 24) ... (ibid.) ...»

Når samme forfatter har to publikasjoner i samme år, tilføyes en liten bokstav (a, b) etter årstallet:

«... (Waltz 1979a) ... (Waltz 1979b) ...»

Litteraturlisten må da vise på tilsvarende måte hvilken av referansene som er hvilken.

Referanser til nettsider skal følge tilsvarende format, og ikke gjengis som hele URL:

«... (SADR Petroleum Authority 2006) ...»

Derimot skal URL spesifiseres i litteraturlisten (se under).

FORMAT FOR LITTERATURLISTE

Litteraturlisten plasseres til sist i manuskriptet, og skal organiseres i alfabetisk rekkefølge etter forfatternavn.

a) *Monografi*:

Wendt, Alexander (1999) *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.

b) Bok med to/tre forfattere:

Ferguson, Yale & Richard W. Mansbach (1996) *Politics: Authority, Identities, and Change*. Columbia, SC: University of South Carolina Press.

Ved to/tre forfattere brukes tegnet «&» heller enn «og».

Merk ombyttet rekkefølge på fornavn og etternavn til forfatter nr. 2 og 3.

c) Fire eller flere forfattere:

Evans, Peter B. et al. (red.) (1985) *Bringing the State Back In*. Cambridge: Cambridge University Press.

Ved fire eller flere forfattere brukes første forfatter samt formen «et al.» istedenfor de øvrige forfatternavn i referanser i teksten.

d) Artikkel i tidsskrift:

Sending, Ole Jacob (2002) Constitution, Choice and Change: Problems with the 'Logic of Appropriateness and Its Use in Constructivist Theory'. *European Journal of International Relations*, 8 (4): 443–470.

For tidsskrift føres altså til slutt årgangsnummer, hefte nr. innen årgangen i parentes, kolon og sidetall uten «s.» eller «p.».

e) Kapittel/artikkel i redigert verk:

Smith, Steve (2002) Historical Sociology and International Relations Theory. I Stephen Hobden & John M. Hobson (red.) *Historical Sociology of International Relations*. Cambridge: Cambridge University Press (223–243).

Betegnelsen «red.» brukes istedenfor «ed.» også for engelske publikasjoner. For henvisninger til et redigert verk som inneholder det kapittel som siteres, brukes «i» selv om arbeidet er på et fremmed språk. Eventuelle sidetall føres i parentes til slutt.

f) Artikler fra avis/andre nyhetsmedier:

International Herald Tribune (2003) Young, Female and Carrying a Bomb. 08.08.2003.

Merk at det skal brukes store forbokstaver både i engelske artikkel- og boktitler.

Dersom artikkelen er en kommentar, kronikk eller analyse, bruker vi:

Dragnes, Kjell (2004): Hissig luftkamp om fremtiden. *Aftenposten* 09.06.2004.

g) Artikler fra online databaser:

OECD (2004) Social Expenditure Database (SOCX). Tilgjengelig på <http://www.oecd.org/els/social/expenditure>. Lesedato 01.01.2012.

h) Artikler fra elektronisk publikasjon:

SADR Petroleum Authority (2006) SADR Offshore Oil & Gas License Awards: Successful Conclusion of the 2005 Western Sahara Licensing Oil and Gas Initiative. Tilgjengelig på <http://www.sadroilandgas.com/pdfs/permits06.pdf>. Lesedato 01.01.2012.

NOTER

Fotnoter skal kun brukes til korte utdypninger av eller kommentarer til teksten og bør begrenses til et minimum. Merk at noter **ikke** skal benyttes i hovedtittelen på artikkelen. Generelle opplysninger om artikkelen og takkenoter som «Takk til *Internasjonal Politikks* anonyme fagfeller for nyttige kommentarer» skal isteden plasseres som et eget punkt før litteraturlisten, med underoverskriften «Om artikkelen».

KORREKTUR

Etter at manuskriptet er godkjent for trykking, vil bidragsytere få tilsendt korrekturlest versjon av manus fra tidsskriftets korrekturleser til endelig godkjenning. Når manus er satt, vil fagartikkelforfatterne i tillegg få tilsendt én korrektur fra setteriet. På dette tidspunktet godtas kun mindre korrigeringer av språklig eller formateringsmessig art. Innholdsmessige endringer i teksten skal ikke forekomme på dette tidspunktet i prosessen. Vennligst merk at ekstrautgifter som oppstår som følge av slike endringer kan bli belastet forfatteren.